



# Przyszłość budownictwa w Polsce

Cztery tematy ważne dla rozwoju branży

## AUTORZY

**Mateusz Fornowski**

**Karol Tokarczyk**

## WSPÓŁPRACA

**Dominik Sipiński**

## REDAKCJA

**Wioletta Wichrowska**

## PROJEKT GRAFICZNY

**Małgorzata Gryniewicz**

Partnerem publikacji jest Polski Związek Pracodawców Budownictwa. Polityka Insight dołożyła wszelkich starań by opracowanie było bezstronne i obiektywne. Wszystkie prawa zastrzeżone.



POLSKI ZWIĄZEK  
PRACODAWCÓW BUDOWNICTWA

Polski Związek Pracodawców Budownictwa to ogólnopolska organizacja zrzeszająca firmy z branży infrastruktury i budownictwa, które wspólnie generują ponad 50 mld złotych wartości produkcji budowlano-montażowej w Polsce i zatrudniają ponad 50 tys. pracowników.

[www.pzpb.com.pl](http://www.pzpb.com.pl)

POLITYKA  
INSIGHT

POLITYKA INSIGHT to źródło wiedzy o polskiej i europejskiej polityce oraz gospodarce dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Od 11 lat dostarcza swoim odbiorcom serwisy analityczne dostępne w abonamentach, przygotowuje raporty i prezentacje na zlecenie polskich i międzynarodowych instytucji oraz organizuje debaty i konferencje. Analityków i analityczki Polityki Insight można usłyszeć w regularnie publikowanych autorskich seriach podcastowych, m.in. Nasłuchu i Energii do zmiany.

[www.politykainsight.pl](http://www.politykainsight.pl)

Warszawa, wrzesień 2024r.

# Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>1. Wahania koniunktury</b>	<b>7</b>
<b>2. Zapewnienie uczciwych zasad konkurencji</b>	<b>15</b>
<b>3. Realizacja projektów wielkoskalowych</b>	<b>19</b>
<b>4. Budowa infrastruktury obronnej</b>	<b>23</b>
<b>Podsumowanie</b>	<b>25</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>27</b>

# Wstęp

Branża budowlana to jeden z największych i najistotniejszych sektorów polskiej gospodarki, który odpowiada za blisko 10,5 proc. polskiego produktu krajowego brutto. Budownictwo wpływa również na inne sektory, m.in. przemysłowy czy transportowy, dlatego niezbędne jest, aby podlegało jak najmniejszym fluktuacjom. Zapewni to bowiem stabilność także w innych gałęziach polskiej gospodarki. **Według danych Głównego Urzędu Statystycznego sektor budowlany zatrudnia w sumie 1,3 mln osób włącznie ponad 700 tys. działających firm.** Wśród nich zdecydowaną większość stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa, które często – poza mniejszymi zleceniami na własną rękę – wykonują prace jako podwykonawcy rynkowych liderów. Ci z kolei, czyli takie firmy, jak np. Budimex, Torpol, Polimex Mostostal, Erbud czy Unibep, notowani są w ramach specjalnego indeksu warszawskiej giełdy WIG-Budownictwo. Oprócz nich na rynku prężnie działają liczne spółki z zagranicznym rodowodem (jednak od lat posiadające w Polsce swoje oddziały), takie jak austriackie PORR i Strabag, szwedzka Skanska, francuskie Vinci czy japońska Kajima. Ponadto na polskim rynku coraz częściej spotykane są firmy spoza Unii Europejskiej – tureckie, koreańskie czy chińskie (jednak te nie inwestują w otwarcie swoich oddziałów w Polsce).

W ostatnich kwartałach sektor doświadczył silnego kryzysu, który zachwiał płynnością operacyjną i finansową większych firm, a część mniejszych wpędził w długi lub upadłość. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w każdym z pierwszych sześciu miesięcy 2024 r. dynamika produkcji budowlano-montażowej była ujemna w ujęciu rocznym, z najmocniejszym spadkiem w marcu, kiedy była o 13,3 proc. niższa rok do roku. Z kolei w 2023 r. ujemną dynamikę zanotowano tylko w marcu i maju, choć na stosunkowo korzystne wyniki sektora wpływ miało oddawanie do użytku inwestycji, które zostały rozpoczęte jeszcze kilka kwartałów wcześniej – przed załamaniem koniunktury. W ostatnich miesiącach firmy budowlane coraz głośniej zgłaszają problemy z otrzymywaniem nowych zleceń, co nie tylko rzutuje na bieżące wyniki branży, ale także negatywnie wpłynie na wielkość produkcji w kolejnych kwartałach – wszak inwestycje budowlane są często realizowane na przestrzeni kilku lat.

Spadki w ujęciu rocznym obserwowane w 2024 r. mają miejsce w każdym segmencie branży – w pierwszym półroczu produkcja budownictwa mieszkaniowego była o 8,5 proc. niższa w porównaniu z pierwszą połową 2023 r., produkcja budownictwa inżynierii lądowej i wodnej (czyli budownictwa infrastrukturalnego) spadła o 7,6 proc. rok do roku, a wartość wykonywanych specjalistycznych robót zmalała o 10,6 proc. Powodem takiego spadku obrotów jest przede wszystkim spowolnienie gospodarcze widziane w 2022 i 2023 r. przy towarzyszącej mu rekordowo wysokiej inflacji (średnioroczny wzrost cen w 2022 r. wyniósł 14,4 proc., a w 2023 r. – 11,4 proc.). Popyt na roboty wykonywane przez firmy zajmujące

się budownictwem infrastrukturalnym i kubaturowym został ograniczony przez m.in. uszczuplenie budżetów samorządów i innych podmiotów publicznych (co również było związane z wysoką inflacją, zwłaszcza wzrostem kosztów energii i paliwa, a także z wyższymi kosztami obsługi zadłużenia wynikającymi z wyższych stóp procentowych), brak wypłat środków unijnych z Krajowego Planu Odbudowy, jak również zmianę władzy i niepewność co do przyszłości niektórych projektów infrastrukturalnych, które dopiero miały wchodzić w fazę wykonawczą. Z uwagi na uzależnienie projektów infrastrukturalnych, szczególnie kolejowych, od siedmioletnich unijnych perspektyw finansowych i wynikające z nich wahania liczby dużych zamówień publicznych **przynajmniej część tych problemów jest całkowicie przewidywalna. Dotychczas rządzącym nie udało się jednak wypracować spójnego mechanizmu, który skutecznie zapobiegałby takim wahaniom.**

Jednym z istotnych i trudnych do rozwiązania wyzwań dla sektora jest możliwy deficyt pracowników. Ma on kilka powodów: odpływ zatrudnionych do lepiej płacących pracodawców w Europie Zachodniej, powrót pracowników z Ukrainy do swojej ojczyzny po rosyjskiej inwazji w 2022 r., zapaść szkolnictwa zawodowego i niska atrakcyjność zawodu. To czynnik, który może utrudniać sprawną realizację licznych inwestycji związanych m.in. z nową unijną perspektywą, KPO czy finansowanych z budżetu państwa z wykorzystaniem krajowych zasobów kadrowych – czyli w sposób, który ostatecznie wpłynie na bogacenie się polskich społeczności.

Rosnące koszty pracy przyczyniają się do ogólnego wzrostu kosztów prowadzenia działalności, co w połączeniu ze spadkiem popytu drastycznie pogorszyło rentowność przedsiębiorstw z sektora. Dla części z nich oznaczało to zwiększenie zadłużenia, problemy z regulowaniem zobowiązań czy nawet upadłości. Według danych Krajowego Rejestru Długów w połowie 2024 r. cała branża budowlana miała na swoim koncie przeterminowane zobowiązania o wartości przekraczającej 1,5 mld zł – o blisko 10 proc. więcej niż jeszcze rok wcześniej. Z kolei dane Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej wskazują, że w 2023 r. upadłość ogłosiło ok. 50 firm budowlanych i niecałe 600 rozpoczęło proces restrukturyzacji, a w 2022 r. decyzje takie podjęło odpowiednio ok. 60 i ponad 200 przedsiębiorstw z sektora.

Wśród istotnych wyzwań stojących przed branżą budowlaną w najbliższych kwartałach, będzie zaangażowanie w odbudowę zniszczeń spowodowanych powodzią, a w długim terminie także budowa infrastruktury hydrotechnicznej.

W niniejszej publikacji nakreślimy cztery największe wyzwania, którym polska branża budowlana będzie musiała stawić czoła w nadchodzących latach. Skupimy się jednak głównie na firmach specjalizujących się w budownictwie infrastrukturalnym i kubaturowym, nie wchodząc w szczegóły związane z budownictwem mieszkaniowym – rynek mieszkaniowy istotnie różni się od pozostałych gałęzi sektora.



**Niestabilność koniunktury jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed sektorem budowlanym. Utrudnia ona budowanie potencjału branży i polskiej gospodarki.**

# 1. Wahania koniunktury

Istotnym strukturalnym wyzwaniem dla branży budowlanej jest niestabilność koniunktury. Objawia się ona wzmożonymi falami napływających na rynek zamówień i przetargów, po których przychodzą okresy dużego spadku popytu ze strony inwestorów. Powodów takiego stanu rzeczy należy upatrywać głównie w sposobie organizacji wydatkowania funduszy unijnych, w szczególności środków w ramach polityki spójności, przeznaczonych w dużej mierze na infrastrukturę publiczną. Fundusze te są budżetowane w kilkuletnich perspektywach. Okresy te dzielą się najczęściej na kilka charakterystycznych etapów, wśród których wyróżnić można m.in. fazę rozpisywania konkursów i przetargów oraz kontraktowanie wykonawców poszczególnych inwestycji, a następnie fazę wykonawczą. **Z punktu widzenia firm budowlanych największe trudności występują pod koniec danej perspektywy**, kiedy najczęściej wnioski na nowe projekty nie są już przyjmowane ze względu na brak wolnych środków w budżetach oraz trwające przygotowania do naborów wniosków w kolejnej perspektywie finansowej – równocześnie, **z uwagi na konieczność zakończenia projektów w terminie, zwykle następuje wtedy spiętrzenie prac, skutkujące presją na koszty materiałów i zatrudnienia**. W efekcie następują wówczas okresy, podczas których przychody związane z nowymi zamówieniami ze strony podmiotów publicznych znacząco spadają, a koszty realizacji rosną. Po nich zaś przychodzi kolejna kumulacja zamówień i przetargów.

W ostatnich latach sytuację dodatkowo pogorszyły: **brak wypłat środków z Krajowego Planu Odbudowy (który opóźnił spodziewaną „górkę” przetargową), załamanie popytu po wybuchu wojny w Ukrainie oraz opóźnienia w transferach środków unijnych z perspektywy finansowej na lata 2021-2027**. Problem wahań koniunktury pogłębia to, że duże projekty infrastrukturalne są rozłożone często nawet na kilka lat. Publiczni zamawiający przez lata byli mało elastyczni pod względem waloryzacji wartości umów, przez co sektor budowlany musiał brać na siebie ryzyko zmiany kosztów w trakcie realizacji projektu. W połączeniu ze wspomnianym wyżej zastojem w nowych przetargach stało się to dużym problemem, zwłaszcza po wybuchu wojny

w Ukrainie. **Wysoka inflacja i drastyczny wzrost kosztów prowadzenia działalności sprawiły, że niezbędna była choć częściowa waloryzacja zawartych wcześniej kontraktów na inwestycje**, co z kolei zmniejszyło pulę wolnych środków w programach infrastrukturalnych i uniemożliwiło zawarcie nowych kontraktów na kolejne projekty – te trzeba było przesunąć na późniejszy termin. Szczególnie było to zauważalne przy realizacji kontraktów na budowę nowych dróg – Rada Ministrów zdecydowała się podnieść limit waloryzacji umów zleczanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad z 10 do 15 proc. (projekty kolejowe mogą być waloryzowane o +/- 10 proc.). Była to jednak reakcja na zmiany w otoczeniu gospodarczym, a nie próba wyprzedzenia skutków negatywnych szoków. Do czasu zawarcia aneksów waloryzacyjnych z wykonawcami realizacja wielu projektów została spowolniona ze względu na ograniczenia finansowe. **Choć wyższy limit waloryzacji częściowo wsparł branżę, nawet 15-procentowa zmiana wyceny nie nadąża za wzrostem kosztów**.

Poniżej postaramy się rozbić problem wahań koniunktury na czynniki pierwsze i dokładnie wskazać, dlaczego będzie to dla branży tak dużym wyzwaniem.

## Uzależnienie od środków unijnych

Zależność od funduszy europejskich jest szczególnie silna w przypadku inwestycji w infrastrukturę kolejową, realizowanych m.in. w ramach Krajowego Programu Kolejowego. Wieloletnie plany finansowe rządowych programów inwestycyjnych, w tym również Funduszu Kolejowego (prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego) – z którego środki przeznaczone są na budowę nowych linii kolejowych i prace utrzymaniowe na istniejących trasach – w zdecydowanej większości pochodzą z funduszy unijnych. Realizacja zadań przewidzianych w Krajowym Programie Kolejowym (do 2030 r. z perspektywą do 2032 r.) ma zostać sfinansowana w blisko 80 proc. ze środków Unii Europejskiej. Dla kontrastu podobne uzależnienie od środków unijnych nie występuje w budownictwie drogowym – środki unijne w Rządowym

## Inwestycje wymagają większego finansowania ze środków krajowych. Dotyczy to szczególnie infrastruktury kolejowej - blisko 80 proc. środków w Krajowym Programie Kolejowym pochodzi z budżetu UE.



Programie Budowy Dróg Krajowych odpowiadają tylko za niespełna 10 proc. finansowania. **W efekcie firmy specjalizujące się w budowie infrastruktury kolejowej są szczególnie narażone na wahania koniunktury, wywołane zmianami perspektyw unijnych.** Jest to dla nich wyjątkowo dotkliwie, gdyż podmioty te, aby móc dobrze wyspecjalizować się w obszarze swojej działalności, muszą wcześniej zainwestować duży kapitał – chociażby w pozyskanie specjalistycznego sprzętu czy kadr z odpowiednimi kompetencjami. Do tego, w porównaniu z drogami, inwestycje kolejowe są mniej liczne i zdecydowanie bardziej scentralizowane, zlecane przeważnie przez PKP PLK (w przeciwieństwie do dróg, gdzie poza GDDKiA liczne projekty zlecają też samorządy). **To powoduje, że ten segment łatwiej wpada w dołek, gdy PKP PLK nie zleca nowych przetargów, bo firmy nie mają alternatywnych źródeł zleceń.** Wtedy rentowność ich działalności i zwrot z inwestycji we własny rozwój znacząco spadają, co istotnie osłabia ich potencjał i konkurencyjność na rynku. Ponieważ inwestycje kolejowe niemal zawsze są prowadzone „pod ruchem” (w przeciwieństwie do dróg krajowych i autostrad, które często są inwestycjami typu *greenfield*), problemy wykonawców oraz planowanie zlecających PKP PLK są zwykle odczuwane przez mieszkańców Polski i gospodarkę, ponieważ każde opóźnienie pogarsza ofertę przewoźników kolejowych.

### Niedobory finansowania krajowego

Odpowiednio, również one są szczególnie dotkliwie dla inwestycji na kolei. Instrumentem mającym zapewnić ciągły dostęp do środków na budowę nowych linii kolejowych (zarówno przez PKP PLK, jak i samorządy) lub modernizację istniejących tras jest wspomniany wcześniej Fundusz Kolejowy (FK). W porównaniu z Krajowym Funduszem Drogowym (KFD) ma on jednak zdecydowanie mniej zdywersyfikowane źródła przychodów i znacznie niższą wartość wpływów, które mogą

być przeznaczane na finansowanie inwestycji. W 2023 r. do FK napłynęło w sumie 3,5 mld zł, z czego 1,5 mld było jednorazowym dofinansowaniem rządowym na rzecz nabycia przez Skarb Państwa akcji PKP PLK od PKP SA. Jednocześnie budżet KFD wyniósł wtedy 19,1 mld zł (ponadpięciokrotnie więcej niż w przypadku FK), a środki te pochodziły nie tylko z tytułu opłaty paliwowej i odsetek – jak miało to miejsce w przypadku FK (nie uwzględniając wspomnianego wyżej jednorazowego dofinansowania) – lecz także z tytułu opłat za korzystanie z dróg, mandatów i grzywien nakładanych na kierowców za drogowe wykroczenia oraz z tytułu emisji obligacji na rzecz KFD i zaciągania kredytów w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Choć według informacji podawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz FK również możliwa jest emisja obligacji, to dotychczas nie korzystano z tej możliwości. Tak duża dysproporcja budżetów sprawia, że **dużo trudniej jest planować inwestycje kolejowe – zadysponowane na ten cel środki krajowe są dużo niższe niż potrzeby rynku, zwłaszcza w momencie zastoju w wydawaniu dotacji unijnych.** Z kolei mała dywersyfikacja źródeł i wysokie uzależnienie wpływów FK od opłaty paliwowej naraża budżet funduszu na wahania i niestabilność pozyskiwania środków. Zwiększenie nakładów budżetowych – również z innych źródeł niż wyżej wspomniane – pozwoliłoby choć częściowo uniezależnić się od finansowania unijnego. Powinno jednak odbyć się w ramach długookresowej strategii budżetowej, przygotowanej we współpracy Ministerstwa Infrastruktury z Ministerstwem Finansów, tak aby zwiększenie nakładów nie występowało tylko epizodycznie, np. w okresach przedwyborczych, kiedy rządzący mogą udowadniać wyborcom sprawczość. Większe (choć wciąż odpowiedzialne) zaangażowanie środków krajowych w rozwój polskiej infrastruktury pomogłoby też zniwelować dołki i górki tworzące się w obecnym schemacie cykli koniunkturalnych w sektorze budownictwa.

## Brak płynności przy przechodzeniu pomiędzy perspektywami unijnymi

Rok 2023 to ostatni rok kwalifikowalności wydatków w ramach unijnej perspektywy na lata 2014-2020. Oznacza to, że do końca 2023 r. można było rozliczać realizację projektów, które zostały uwzględnione we wnioskach o dofinansowanie nawet kilka lat temu. Zostały na nie zapewnione środki unijne, które nie mogą przejść na nowe projekty. W praktyce znaczy to, że uwaga zamawiających i wykonawców skupiona była do niedawna na jak najbardziej precyzyjnym rozliczeniu poprzednich projektów, jak również odpowiednim ich fazowaniu, jeśli z jakichś przyczyn termin ich realizacji przekroczył 2023 r., aby w największym stopniu wykorzystać unijną dotację. Fazowanie projektów i przenoszenie części wydatków do nowej perspektywy może się jednak wiązać z koniecznością opóźnienia realizacji nowo planowanych inwestycji ze względu na ograniczoną pulę środków. Z kolei pierwsze nabory wniosków na znaczną część projektów infrastrukturalnych przewidzianych w ramach perspektywy 2021-2027 ruszyły dopiero pod koniec 2023 r., a proces nabrał tempa w połowie 2024 r. Oznacza to, że **wykonawcy w dalszym ciągu czekają na możliwość rozpoczęcia projektów przewidzianych w nowej perspektywie. Przetargi na nie rozpoczną się najprawdopodobniej dopiero w nadchodzących kwartałach lub latach i istnieje duże ryzyko, że ulegną mocnemu spiętrzeniu** – nawet bardziej, niż miało to miejsce przy poprzednich perspektywach unijnych z uwagi na krótszy realny czas wydawnia środków w obecnej siedmiolatce. W momencie masowego ogłoszenia przetargów firmy budowlane będą w pierwszej kolejności zainteresowane najdroższymi kontraktami, przez co istotna liczba mniejszych projektów może nie znaleźć prędko swoich wykonawców. Taki schemat jest niekorzystny przede wszystkim dla społeczeństwa i rozwoju gospodarczego kraju. Tracą na nim również firmy budowlane, które ze względu na przytłaczającą liczbę otwartych postępowań przetargowych i brak zasobów (zwłaszcza kadr) albo rezygnują z ubiegania się o kontrakt, albo nie są w stanie zrealizować zadań na czas i zmieścić się w budżecie.

## Napięte harmonogramy Krajowego Planu Odbudowy

W przypadku projektów wpisanych w KPO w ramach budownictwa infrastrukturalnego największym beneficjentem programu miałyby być kolej. Wśród tych projektów można by wymienić choćby modernizację linii między

Chabówką a Nowym Sączem, dostosowanie Centralnej Magistrali Kolejowej do wyższych prędkości (250 km/h), a także budowę nowych terminali intermodalnych dla ruchu towarowego. Ze względu jednak na kilkuletnie opóźnienie w ostatecznym przyznaniu Polsce środków z unijnego funduszu odbudowy na samym starcie została również opóźniona faza kontraktowania wykonawców projektów. **Ponadto przy rewizji KPO nie zostały zaktualizowane terminy ukończenia wielu inwestycji, co stwarza duże ryzyko opóźnień**, a w konsekwencji mogłoby utrudnić rozliczenie inwestycji ze środków przewidzianych w ramach tego unijnego instrumentu. Rząd co prawda w 2023 r. umożliwił prefinansowanie części inwestycji zapisanych w KPO przez środki z Polskiego Funduszu Rozwoju, jednak skala tego prefinansowania w dalszym ciągu była mniejsza niż potrzeby rynku. **Ostateczny termin rozliczenia inwestycji realizowanych w ramach KPO upływa z końcem 2026 r., co daje wykonawcom maksymalnie dwa lata na przeprowadzenie prac.**

## Brak jasnej mapy drogowej w dłuższym horyzoncie czasowym

Zgodnie z istniejącymi programami rządowymi rozwój infrastruktury jest rozplanowany najpóźniej w perspektywie do ok. 2030 r. To właśnie na latach 2030-2032 kończy się horyzont czasowy m.in. dla Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych, Krajowego Programu Kolejowego, Krajowego Programu Żeglugowego czy Programu Rozwoju Polskich Portów Morskich. Jedynym programem rozwoju infrastruktury zakrojonym na szeroką skalę, którego harmonogram przekracza 2040 r., jest program budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, zakładający budowę części nowych linii kolejowych właśnie w piątej dekadzie tego stulecia. **Brak planowania dłuższego niż dziesięcioletnie jest niewygodny dla branży budowlanej.** Trudno jest jej przez to np. podejmować decyzje inwestycyjne, których czas materializacji może sięgać nawet kilku lat (np. pozyskiwanie specjalistycznych maszyn). Brak opracowania przez rządzących konkretnego „rozkładu jazdy” sprawia również, że problematyczne jest koordynowanie realizowanych jednocześnie kontraktów drogowych, kolejowych, lotniczych, energetycznych itd. Ten problem jest teraz szczególnie istotny z uwagi na strategiczne zmiany w podejściu do inwestycji infrastrukturalnych w Unii i Polsce – obecna, a zwłaszcza przyszłe perspektywy finansowe stawiają znacznie większy nacisk na kolej, po dekadach priorytetyzowania dróg. W konsekwencji firmom budowlanym



trudniej jest efektywnie alokować swoje zasoby w te gałęzie budownictwa, które w danym okresie wymagają zaangażowania większych mocy przerobowych. Poza tym **ustalenie spójnego, holistycznego i długoletniego harmonogramu rozwoju infrastruktury powinno zredukować skalę tzw. niemocy inwestycyjnej władzy**. W efekcie projekty inwestycyjne są opóźniane przez konieczność „znajdywania” na nie środków w budżecie. Innym wyzwaniem jest jakość strategii, które są formułowane dość ogólnie.

## Zmiany władzy zaburzają planowanie inwestycji

Negatywny wpływ na funkcjonowanie firm z sektora budowlanego w pewnym sensie mają również zmiany władzy oraz jej niestabilność. Było to widoczne np. zarówno na przełomie 2023 i 2024 r., kiedy nowa władza zaczęła „rozliczanie poprzedników”, jak i osiem lat wcześniej, gdy Zjednoczona Prawica zastąpiła koalicję PO-PSL. Rozliczanie odbywa się m.in. przez audyty i rewizje uchwalonych wcześniej programów inwestycyjnych, szczególnie w segmencie infrastruktury, co na pewien czas wstrzymuje i opóźnia ich realizację. **W Polsce brakuje ponadpartyjnego konsensu co do wizji przyszłego rozwoju infrastruktury. W efekcie nowe rządy często porzucały dotychczas realizowane inwestycje na rzecz nowo zaproponowanych.** Po zmianie rządu pod koniec 2023 r. podobne rewizje zostały rozpoczęte w zakresie Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych, Krajowego Programu Kolejowego czy Centralnego Portu Komunikacyjnego. Działania te – choć często potrzebne – niestety nie zawsze są dobrze skoordynowane, a to wzmacnia niepewność na rynku budowlanym. Nawet te projekty, które są ostatecznie kontynuowane, są spowalniane przez audyty czy zmiany kadrowe.

## Brak regularnych konsultacji władz publicznych z firmami

Na ogół do spotkań władz z sektorem budowlanym dochodzi w ramach konsultacji społecznych przedstawianych przez rząd projektów i programów. **Firmy budowlane** – a więc podmioty, które realizują inwestycje (to od ich możliwości zależy często powodzenie projektów) – **w bardzo małym stopniu są dopuszczane do wspólnego ustalania wieloletniej strategii rozwoju infrastrukturalnego Polski.** Wydaje się, że mechanizm spotkań z organizacjami reprezentującymi sektor w poszczególnych regionach, połączonych z konsultacją

inwestycji i ich planowaniem, powinien skuteczniej funkcjonować również na niższym, samorządowym szczeblu. Wypada wspomnieć, że niektóre publiczne podmioty angażują się w dialog z firmami bardziej niż pozostałe, np. co jakiś czas organizują spotkania, podczas których możliwa jest wymiana poglądów na temat dalszych strategii rozwoju współpracy między przedsiębiorstwami a inwestorami publicznymi (np. GDDKiA zorganizowała tego typu spotkanie w czerwcu 2024 r., dialog – choć nie bez problemów – prowadzi też spółka CPK). Głosy z branży wyraźnie jednak wskazują, że tego typu inicjatyw wciąż jest za mało i nie są one tak samo popularne w poszczególnych gałęziach budownictwa. **Problemem konsultacji jest też silosowość – podmioty rozmawiają z firmami i interesariuszami w swoim sektorze (np. drogowym czy lotniczym), ale rzadziej poza nim, na czym cierpi koordynacja.** Aby konsultacje rzeczywiście były wartościowe, muszą kompleksowo obejmować szereg tematów i spraw, z którymi na co dzień radzić sobie musi branża budowlana – z tego powodu ważne jest, żeby uczestniczyli w nich nie tylko zamawiający (czyli m.in. samorządy czy rządowe agencje i dyrekcje), lecz także przedstawiciele takich podmiotów, jak Urząd Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza, Rada Ministrów czy Prokuratura Generalna.

## Niepewna przyszłość rynku pracy w budownictwie

Wspomniane wcześniej wahania koniunktury i brak długofalowego planowania inwestycji nie tylko utrudniają zarządzanie i podejmowanie kluczowych decyzji rozwojowych w firmach budowlanych, ale też – z punktu widzenia sektora – negatywnie wpływają na edukację w kraju. Brak długoterminowej perspektywy nie zachęca młodzieży ani młodych dorosłych do kształcenia się na profilu technicznym związanym z budownictwem; wahania koniunktury powodują, że wiele miejsc pracy istnieje jedynie w okresie boomu. Takie cykliczne zatrudnianie i zwalnianie to dodatkowe obciążenie administracyjne i finansowe dla firm, które utrudnia sektorowi inwestowanie w kadry. **W efekcie na przestrzeni nadchodzących dekad może zabraknąć wykwalifikowanych pracowników w kraju** – takich jak np. technicy czy inżynierowie lądowi. Ci, którzy będą mieli stosowne kompetencje, z uwagi na niepewną koniunkturę na krajowym rynku oraz szansę na lepsze zarobki za granicą mogą decydować się na emigrację lub budować swą przyszłość w innych sektorach gospodarki. W rezultacie brak dostępności kadr na miejscu będzie skutkował koniecznością pozyskiwania siły roboczej z zagranicy – i to nie tylko pracowników z dolnych szczebli drabiny kadrowej, ale rów-

## Trzeba zintensyfikować dialog między interesariuszami – inwestorami, wykonawcami, Urzędem Zamówień Publicznych, Krajową Izbą Gospodarczą czy Prokuratorią Generalną.



niez wyspecjalizowanych kadr menedżerskich. Ci jednak mogą napotykać liczne trudności w zdobywaniu polskich certyfikatów i uprawnień, jeśli obowiązujące przepisy nie zostaną dopasowane do takich zmian demograficznych. Deficyt wykwalifikowanych pracowników na polskim rynku można było zauważyć po wybuchu wojny w Ukrainie, kiedy znaczna część kadry pochodząca z wschodniej granicy wróciła do swojego kraju. **Reasumując, brak długoterminowych ram i planów dla sektora budowlanego sprawia, że trudniej jest przewidywać popyt na wyspecjalizowane kwalifikacje pracowników.** W efekcie szkoły i uczelnie oferujące możliwości rozwoju na tych kierunkach cieszą się mniejszym zainteresowaniem uczących się niż np. kierunki biznesowe czy informatyczne – te bowiem kształcą specjalistów, na których prognozuje się wysokie zapotrzebowanie w najbliższych latach. Niewielka liczba adeptów na kierunkach związanych z budownictwem może przyczynić się do zauważalnego ograniczenia podaży wykwalifikowanych pracowników w branży w kolejnych latach, co byłoby szczególnie dotkliwie w okresach dobrej koniunktury, kiedy polskim firmom mogłoby zabraknąć rąk do pracy na lokalnym rynku. To z kolei mogłoby sprawić, że część inwestycji nie zostanie zrealizowana lub powstanie z opóźnieniem.

### Wahania koniunktury prowadzą do wojen cenowych

Niestabilność koniunktury na rynku budowlanym prowadzi do sytuacji, w której podczas spadku popytu firmy budowlane bardzo agresywnie rywalizują o zamówienia – dla wielu każdy kontrakt może mieć decydujący wpływ na przetrwanie biznesu. W ogłaszanych wtedy przetargach o relatywnie niskiej wartości potrafi wziąć udział nawet kilkanaście firm. Tymczasem w okresie hossy w przetargach o podobnej wartości bardzo często nie udaje się wyłonić żadnego wykonawcy ze względu na brak chętnych. Przykładowo w sierpniu 2024 r. GDDKiA

otworzyła oferty w przetargu na budowę obwodnicy śląskich Pradeł, której długość ma wynosić ok. 2 km, a sama wartość kontraktu to ok. 72 mln zł („drogie” zamówienia mają najczęściej wartość kilkuset milionów złotych) – w postępowaniu oferty złożyło aż 15 firm. Dla kontrastu w 2017 r. w przetargu na budowę trasy S7 między Lesznowolą a Tarczynem pod Warszawą (odcinek o długości ok. 15 km), wartym ok. 400 mln zł, oferty złożyło „tylko” 12 przedsiębiorstw. **Duże przetargi w okresie hossy stosunkowo często bywają unieważniane z uwagi na przekroczenie budżetu przez wszystkich oferentów.** Dzieje się tak dlatego, że koszty rosną między ogłoszeniem a rozstrzygnięciem przetargu, wykonawcy dodatkowo dyskontują ryzyko przyszłego wzrostu stawek, a ze względu na ograniczoną liczbę firm o kompetencjach wystarczających do realizacji wielkich projektów w czasie dobrej koniunktury nie muszą zaniżać stawek. W czasie spowolnienia jest za to odwrotnie – duża konkurencja, w tym o niewielkie zamówienia, prowadzi do drastycznego zaniżania stawek, co z kolei osłabia rentowność firm budowlanych i utrudnia ich dalszy rozwój, np. przez reinwestowanie zysków. **W sektorze nie ma więc bufora: reakcje na spowolnienie powodują pogłębienie kryzysu branży, a w trakcie hossy mechanizmy rynkowe napędzają wzrost cen ponad założony poziom.** Małym i średnim przedsiębiorstwom trudno wtedy konkurować z większymi firmami. Należy tutaj nadmienić, że sektor budowlany charakteryzuje się niską marżowością – zdecydowanie niższą niż np. sektor deweloperski.

---

## Co mogłoby poprawić sytuację



### **KRÓTKO- I DŁUGOTERMINOWE PLANOWANIE INWESTYCJI UWZGLĘDNIAJĄCE KONSULTACJE SPOŁECZNE**

W stabilizacji rynku pomogłoby na przykład wspomniane wcześniej krótko- i długoterminowe planowanie inwestycji. W idealnym scenariuszu władze powinny regularnie konsultować z branżą planowane na przestrzeni kilku lub nawet kilkunastu lat przetargi (również pod kątem technicznym), tak aby firmy budowlane miały czas odpowiednio się do nich przygotować. Miałyby to też zapewnić terminową i skuteczną realizację projektów. Ważne, aby takie konsultacje były organizowane i prowadzone w sposób odpowiedzialny, z poszanowaniem wszystkich stron. Taka współpraca na pograniczu światów polityki i biznesu pozwoliłaby rodzimym przedsiębiorstwom wzrastać, dzięki czemu miałyby one również większy potencjał do ekspansji zagranicznej. Wieloletnie plany inwestycyjne powinny być również ustalane ponad partyjnymi podziałami po to, aby stały się odporne na ewentualne zmiany władzy. W innym wypadku istnieje ryzyko, że co kadencji inwestycje infrastrukturalne będą łąpały kolejne niepotrzebne opóźnienia, na czym tracić będzie przede wszystkim konkurencyjność polskiej gospodarki. Plany i strategie powinny skutkować również bardziej praktycznymi dokumentami. W takich analizach instytucje państwa mogłyby określać etapy wieloletnich planów. Ułatwiłoby to planowanie własnych strategii firmom z wielu branż. Ma to szczególne znaczenie dla podmiotów z sektora budowlanego, które inwestują i budują swój potencjał długoterminowo. Pozytywnym wzorcem dla innych instytucji mogłyby być np. Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego do 2032 r. autorstwa Polskich Sieci Elektroenergetycznych czy Krajowy Plan Rozwoju sporządzany przez GAZ-SYSTEM. Oba mają określone etapy, a procedura ich przygotowania obejmowała m.in. konsultacje społeczne.



### **USPÓJNIENIE PLANÓW ORAZ UWZGLĘDNIANIE LOKALNYCH PROGRAMÓW I STRATEGII ROZWOJU**

Co istotne, proces planowania powinien w możliwie dużym stopniu uwzględniać lokalne programy i strategie rozwoju. Sprzyjają temu wypracowane już gremia oraz procedury w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W końcu, elementem usprawniającym planowanie i rozwój infrastruktury w Polsce powinno być uspójnienie horyzontów inwestycyjnych w poszczególnych planach. Ułatwiłoby to wzajemne „korespondowanie” celów i poszczególnych inwestycji w ramach planów drogowych, kolejowych, energetycznych, telekomunikacyjnych, wojskowo-obronnych czy samorządowych.



## ZMIANA STRUKTURY FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH PROGRAMÓW

Aby unikać dołków i górerek w zamówieniach publicznych spowodowanych najczęściej przechodzeniem z jednej perspektywy unijnej do drugiej, rząd powinien zmienić strukturę finansowania niektórych programów inwestycyjnych w taki sposób, aby były one mniej zależne od napływu pieniędzy z Unii Europejskiej. Chodzi tu przede wszystkim o Krajowy Program Kolejowy, który niemalże w całości jest finansowany ze środków unijnych. Skutecznym rozwiązaniem byłoby też zwiększenie finansowania pomostowego czy prefinansowania funduszy unijnych, aby projekty mogły być szybciej realizowane – bez względu na fazę danej perspektywy budżetowej. Rolę takiego inwestora mógłby odgrywać np. Polski Fundusz Rozwoju czy Bank Gospodarstwa Krajowego. Usprawnić finansowanie inwestycji mogłaby również popularyzacja partnerstw publiczno-prywatnych (PPP).



## POPRAWA I ROZWÓJ SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO

Rząd powinien zwiększyć atrakcyjność szkół ponadpodstawowych dających uprawnienia zawodowe. W roku szkolnym 2023/24 w całej Polsce uczyła się w nich ponad połowa wszystkich uczniów, jednak poziom kształcenia w tych szkołach bardzo często wymaga poprawy. Warto również zaznaczyć, że w największych polskich metropoliach odsetek młodzieży uczącej się w ponadpodstawowych szkołach technicznych czy zawodowych jest zdecydowanie niższy, niekiedy sięga nawet 10-20 proc. wszystkich uczniów. Rząd powinien również wspierać i promować współpracę między ośrodkami kształcenia a firmami budowlanymi (będącymi jednocześnie bezpośrednimi beneficjentami poprawy kształcenia specjalistów i głównymi źródłami wiedzy dla uczących się) – np. przez zawieranie wymogu takiej współpracy w kryteriach przetargowych, aby firmy społecznie zaangażowane miały większe szanse na zdobycie zamówień. Oprócz tego rząd i podmioty prywatne z sektora mogłyby zwiększyć pulę stypendialne, by zachęcić większą liczbę osób do wybrania tego profilu zawodowego.



## POZYSKIWANIE KADR Z ZAGRANICY I NACISK NA INNOWACYJNOŚĆ

Aby zapewnić stały dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej w sektorze budowlanym, równolegle władze muszą zadbać o stabilny napływ migrantów. Koniecznym jest by pracownicy wchodzący na polski rynek pracy z zagranicy posiadali odpowiednie doświadczenie i wykształcenie. Na samych firmach budowlanych spoczywa z kolei odpowiedzialność za rozwój i wprowadzanie innowacji, żeby jak najmocniej automatyzować pracę. Pozwoli to zwiększać jej efektywność i zmniejszyć presję wynikającą z niedoborów pracowników.



**Inwestorzy powinni stawiać na wykonawców, którzy posiadają i rozwijają bazy, sprzęt i pracowników w Polsce i w ten sposób budują potencjał polskiej gospodarki.**

## 2. Zapewnienie uczciwych zasad konkurencji

**Aby sektor – w szczególności firmy pochodzące z Polski – mógł się dynamicznie i sprawiedliwie rozwijać, tak jak we wszystkich innych gałęziach gospodarki niezbędne jest zapewnienie mu uczciwych zasad rywalizacji o zamówienia.** Jednocześnie firmy polskie, czy szerzej europejskie, powinny móc liczyć na pewne ułatwienia i preferencje, gdyż to one w największym stopniu wspierają lokalne budżety i społeczeństwa, m.in. tworząc tysiące miejsc pracy, korzystając z usług lokalnych specjalistów czy zamawiając materiały i sprzęt u krajowych dostawców. Oto największe bolączki sektora w kontekście uczciwej rywalizacji na rynku.

### Ekspansja firm spoza Unii Europejskiej na polskim rynku

Coraz więcej zamówień na budowę m.in. polskiej infrastruktury realizują firmy spoza Europy – są to przede wszystkim firmy azjatyckie, w tym chińskie i tureckie. W pierwszym kwartale 2024 r. przedsiębiorstwa spoza UE realizowały np. 19 kontraktów na budowę łącznie 283 km dróg, co stanowiło 19 proc. wszystkich odcinków będących w tamtym momencie w budowie. Dla porównania, jeszcze w 2022 r. odsetek tych zamówień przypadających w udziale firmom spoza kontynentu wynosił 12 proc. Firmy te bardzo często nie prowadzą w Polsce stałej działalności, a to oznacza, że nie tworzą tutaj stabilnych miejsc pracy ani nie inwestują w rozwój lokalnych oddziałów. Często do realizacji krajowych zamówień ściągają sprzęt i surowce od swoich sprawdzonych dostawców spoza granic Polski. W odróżnieniu od polskich przedsiębiorstw nie angażują się też np. w kształcenie młodzieży (np. przez organizację praktyk czy warsztatów). Wiele z pozaunijnych spółek nie ma także bogatego portfolio realizowanych wcześniej w Polsce projektów – mimo to są w stanie stosunkowo łatwo wygrywać publiczne przetargi, gdyż model działalności pozwala im rywalizować cenowo z krajowymi graczami. Oferowane przez nie niskie stawki wynikają choćby z tego, że swoją rdzenną działalność prowadzą w krajach o znacznie niższych ogólnych kosztach prowadzenia biznesu (np. przez brak obowiązku spełniania bardzo rygorystycznych norm środowiskowych i społecznych), a także z tego, że prowadząc działalność

w Polsce, nie inwestują w rozwój własnych struktur, a więc w szkolenie kadr i pozyskiwanie sprzętu, który służyłby im w długim horyzoncie. Obowiązujące w Polsce prawo sprawia, że krajowy rynek budowlany jest dość mocno otwarty na firmy spoza kontynentu. Może to być szczególnie dotkliwe w okresach dobrej koniunktury w zamówieniach, ponieważ w pełni zagraniczne spółki (czyli takie, które nie posiadają w Polsce swoich oddziałów) do realizacji krajowych kontraktów „podkupują” specjalistów i sprzęt od działających tu na stałe konkurentów, osłabiając tym samym ich zdolności produkcyjne. Niektórzy eksperci z branży podają w wątpliwość, czy taka otwartość na firmy spoza Unii Europejskiej czy Sojuszu Północnoatlantyckiego jest zasadna, zwłaszcza w momencie dużej niestabilności geopolitycznej na świecie – wszak drogi czy koleje to *de facto* infrastruktura krytyczna i strategiczna. Dodatkowo prawo obowiązujące w innych krajach Europy – m.in. w Niemczech, Czechach czy Słowacji – stworzone jest w taki sposób, aby firmy spoza wspólnoty europejskiej czy danego kraju nie miały aż tak swobodnego dostępu do rynku.

### Kryteria wyboru wykonawców w zamówieniach publicznych

Dla stabilnego i zrównoważonego rozwoju branży w Polsce istotne jest, aby przy wyłanianiu wykonawców zamówień publicznych inwestorzy zwracali uwagę nie tylko na kwestie kosztowe, ale też na ogół korzyści gospodarczych. Po nowelizacji prawa zamówień publicznych z 2016 r. kryterium cenowe w przetargach publicznych nie może ważyć więcej niż 60 proc. końcowej oceny ofert. Wśród **pozacenowych kryteriów oceny ofert w przetargach wymienić można choćby dbałość o aspekty środowiskowe, kwalifikacje zawodowe, organizację i doświadczenie osób odpowiedzialnych za realizację zamówienia, aspekty innowacyjne, a także społeczne.** Do stosowania takich kryteriów zobligowani są publiczni zamawiający, czyli m.in. rządowe agencje i dyrekcje, a także samorządy lokalne. Rzeczywistość pokazuje jednak, że choć formalnie wymagania te są często przez inwestorów spełnione, to ostatecznie mają bardzo mały lub wręcz znikomy wpływ na koń-

cowy wybór wykonawcy. O zwycięstwie w przetargu i tak decyduje oferowana cena. Dzieje się tak, ponieważ często uwzględnione w przetargach **pozacenowe kryteria oceny są bardzo ogólne, zbyt łatwe do spełnienia przez praktycznie wszystkich oferentów lub trudno mierzalne** (mimo że według przepisów nie powinny takie być). W rezultacie nawet jeśli ważą one 40 proc. oceny wykonawców, wszyscy startujący w przetargu dostają za spełnienie tych kryteriów pełną pulę punktów. To zaś oznacza, że na różnicę w końcowym wyniku składa się tylko punktacja za oferowaną cenę realizacji zamówienia. Z drugiej strony zamawiający niekiedy starają się unikać stosowania pozacenowych kryteriów oceny ze względu na ich nierzadko niewymierny i trudno mierzalny charakter. Boją się posądzenia o nieprzejrzystość postępowań, która może skutkować spełnieniem warunków przez tylko jedną firmę. To z kolei niesie ryzyko kontroli nadzorców, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – kar finansowych lub nawet indywidualnej odpowiedzialności karnej urzędników. Ponadto problemem przy kwalifikacji i ocenie wykonawców jest mocno deklaracyjny charakter niektórych pozacenowych kryteriów. W wielu przypadkach do uzyskania dobrej punktacji w przetargu wystarczą składane przez wykonawców deklaracje posiadania określonych kompetencji, zasobów czy doświadczenia, a o wyniku nie decydują dowody na prawdziwość tych zapewnień, np. w postaci historii realizacji podobnych zamówień na danym rynku. Dodatkowym problemem jest ustanawianie sztywnego budżetu inwestycji przed rozpisaniem przetargu, którego rozstrzygnięcie w przypadku dużych projektów może trwać nawet kilkanaście miesięcy. Z uwagi na wzrost cen w trakcie postępowania (oraz dyskontowanie przyszłej inflacji przez wykonawców, którzy wiedzą, że waloryzacja po podpisaniu umowy jest trudna) często żadna oferta nie mieści się w budżecie, co wymusza unieważnianie przetargu i rozpoczynanie procesu od nowa. Poza negatywnymi skutkami dla gospodarki i społeczeństwa związanymi z opóźnieniem budowy wpływa to też negatywnie na branżę budowlaną, która – zamiast prowadzić swoją podstawową działalność, czyli budować – niejednokrotnie poświęca niewspółmiernie dużo czasu i pieniędzy na przygotowywanie ofert i czekanie na kontrakty.

## Certyfikacja wykonawców

Ministerstwo Rozwoju i Technologii pracuje obecnie nad projektem ustawy mającym wprowadzić do polskiego porządku prawnego krajowe certyfikaty wykonawców, które miałyby zacząć obowiązywać od 1 lipca 2025 r. W momencie pisania tej publikacji parlament nie przegłosował jeszcze tych przepisów, toteż niewykluczone, że w toku prac legislacyjnych zajdą w nich jeszcze zmiany. Zakładają one, że **wykonawcy będą mogli uzyskać certyfikaty, które potwierdzałyby rzetelność startujących w przetargach firm** (m.in. niekaralność osób odpowiedzialnych za realizację zamówień oraz niezaleganie podmi-

tów z zapłatą podatków i innych zobowiązań). Przewidują też, że dane firmy mogą brać udział w konkretnych postępowaniach – m.in. ze względu na posiadanie stosownego doświadczenia, zasobów czy kadr. Według resortu skorzystałoby na tym mogły zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa budowlane i projektowe. **Wprowadzenie certyfikacji miałyby usprawnić proces organizacji i przygotowania przetargów.** Przedsiębiorcy musieliby wykazać spełnienie wskazanych powyżej kryteriów tylko raz, przy wnioskowaniu o wydanie certyfikatu, a nie – jak ma to miejsce teraz – za każdym razem, kiedy zamierzają złożyć ofertę w postępowaniu publicznym. Według założeń pozwoliłoby im to zarówno obniżyć koszty, jak i skrócić czas przygotowań do startu w przetargu. Z drugiej strony ułatwiłoby też samą organizację postępowań przez podmioty publiczne, które nie musiałyby za każdym razem od nowa samodzielnie weryfikować, czy dany oferent spełnia wszystkie formalne wymagania. Warto jednak nadmienić, że firmy nie będą zobligowane do posiadania certyfikatu. Złożenie wniosku o jego wydanie będzie dobrowolne i w dalszym ciągu możliwy będzie start w postępowaniu na „starych” zasadach. Ten fakt budzi szczególne wątpliwości branży budowlanej – **zachowanie fakultatywności tego typu certyfikatów może spowodować, że wprowadzające je przepisy staną się „martwe”,** a same certyfikaty nie będą się cieszyły popularnością (zwłaszcza gdy ich uzyskanie będzie dodatkowo płatne – to może szczególnie zniechęcić małe i średnie firmy, czyli te, które na certyfikacji miałyby najbardziej skorzystać). Ostatecznie nowa ustawa uporządkowałaby tylko stan prawny na wzór przepisów z innych krajów Europy, gdzie istnieje instytucja certyfikacji wykonawców, a ze względu na wspólny rynek certyfikaty wydane w innych krajach UE muszą być respektowane także przez polskich zamawiających – tworzy to pewną asymetrię między firmami z polskiego rynku a firmami z zagranicy. Należy przy tym wspomnieć, że wymaganie przedstawienia certyfikatu mogłoby zostać uznane za działanie dyskryminacyjne, dlatego szanse na zobligowanie wykonawców do posługiwania się certyfikatami są raczej małe. Jednocześnie wydawaniem certyfikatów mają zajmować się wyspecjalizowane do tego zadania zewnętrzne podmioty. Z jednej strony może to sprawić, że konkurencja o zamówienia publiczne będzie sprawiedliwsza – oceną samych wykonawców w pewnym stopniu zajmie się nie tylko zamawiający, ale też niezależny podmiot. Z drugiej zaś rodzi ryzyko, że na rynku pojawią się firmy wydające certyfikaty firmom, którym nie powinny one być przyznane. Na tę chwilę nie są też ustalone konkretne kryteria i sposoby weryfikacji wykonawców, przez co branży trudno oceniać zasadność rządowej propozycji. Oprócz tego nie nakreślono wciąż jasno roli, jaką w procesie certyfikacji wykonawców będzie odgrywać Polskie Centrum Akredytacji. **Panuje jednak konsens, że nowa ustawa nie wpłynie znacząco na ochronę rodzimego rynku, w szczególności przed nierzetelnymi firmami** (w tym spoza Europy), a jedynie pozwoli usprawnić procesy przetargowe w niektórych przypadkach.

---

## Jak można poprawić sytuację



### WPROWADZENIE CERTYFIKACJI WYKONAWCÓW

Jakość rywalizacji między firmami budowlanymi – zarówno polskimi, jak i zagranicznymi – mogłoby podnieść uchwalenie opisanego wyżej projektu ustawy, wprowadzającego do porządku prawnego instytucję certyfikatu wykonawcy. Funkcjonowanie takiego poświadczenia na szeroką skalę powinno przyspieszyć procesy przetargowe, co ostatecznie przełożyłoby się na szybszą realizację zamówień. Istnieje jednak ryzyko, że ze względu na ograniczenia europejskiego systemu prawnego rozwiązanie nie będzie powszechnie stosowane, przez co nie wpłynie znacząco na krajobraz rynkowy. Równocześnie bardzo korzystne byłoby bardziej elastyczne planowanie budżetu w trakcie przetargów, co pozwoliłoby wyprzedzić ryzyko późniejszej waloryzacji kontraktów oraz urealnienie pozacenowych kryteriów przetargów, by miały one realny wpływ na wybór wykonawców.



### WSPIERANIE FIRM DZIAŁAJĄCYCH W POLSCE – W KRAJU I ZAGRANICĄ

Polskiej gospodarce sprzyjałaby też reforma prawa zamówień publicznych lub przynajmniej zmiana rynkowych praktyk zamawiających, tak by startujące w przetargach firmy działające w Polsce mogły liczyć na pewne preferencje. Wszak to firmy posiadające tu oddziały i prowadzące w nich działalność kreują krajowy sektor budowlany i tworzą tysiące miejsc pracy dla ludzi o specjalistycznych kwalifikacjach. W interesie tych firm jest również wsparcie kształcenia przyszłych pracowników branży oraz rozwoju lokalnych dostawców (dzięki którym firmy budowlane są w stanie pozyskiwać materiały czy sprzęt taniej niż z zagranicy). Firmom spoza Europy, które ekspansywnie wchodzą na polski rynek budowlany, powinny być stawiane dodatkowe wymagania, aby ich działalność przynosiła podobne korzyści co działalność polskich spółek. Jednocześnie władze powinny skuteczniej dbać o interes polskich przedsiębiorstw, które chciałyby wykonywać zamówienia na zamorskich rynkach – rozwój firm spoza Europy w Polsce powinien być uwarunkowany wzajemnym otwarciem rynków w krajach pochodzenia tych podmiotów. Dodatkowo szczególnie zabezpieczone powinny być kontrakty na budowę infrastruktury krytycznej, w tym obiektów związanych z bezpieczeństwem. Przed nadmierną ekspansją zagranicznych firm (nieposiadających w Polsce oddziałów) chronić mogłyby np. wymagania znajomości języka polskiego przez osoby odpowiedzialne za realizację inwestycji czy konieczność przedstawienia akredytowanych raportów niefinansowych, w których określano by m.in. stopień przestrzegania norm środowiskowych przy prowadzeniu prac budowlanych. Sektor budowlany odpowiada za powyżej 5 proc. emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, więc preferencje dla podmiotów rzetelnie raportujących swój ślad węglowy i wdrażających metody jego redukcji są spójne z unijną polityką.





**O zwycięstwie w przetargu decyduje najczęściej cena. Często uwzględnione w przetargach pozacenowe kryteria oceny są bardzo ogólne i dodatkowo trudno weryfikowalne lub mierzalne.**

# 3. Realizacja projektów wielkoskalowych

**Dyskurs społeczny w Polsce na przestrzeni ostatnich lat został zdominowany przez wielkoskalowe projekty infrastrukturalne.**

Do takich – poza projektami militarnymi czy energetycznymi – należą choćby Centralny Port Komunikacyjny, którego realizacja rozpoczęła się kilka lat temu, a także Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych czy Krajowy Program Kolejowy. Projekty te to rozplanowana na wiele lat realizacja liniowych ciągów infrastrukturalnych, kluczowych dla rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwa Polski. W ostatnich dwóch dekadach z największymi sukcesami realizowano program budowy dróg, zwłaszcza sieci dróg ekspresowych i autostrad. W przypadku kolei w ostatnich latach obserwowano raczej jedynie modernizację i utrzymanie bieżącej infrastruktury aniżeli budowę nowych linii kolejowych. Od 2001 do 2023 r. całkowita długość linii kolejowych w Polsce zmalała o blisko 1,6 tys. km – z 21,1 tys. do 19,6 tys. km. W tym samym okresie długość dróg ekspresowych i autostrad wzrosła z niespełna 750 km do ponad 5 tys. km. Poniżej przedstawiamy, z jakimi największymi problemami styka się branża budowlana w kontekście realizacji wielkoskalowych projektów infrastrukturalnych.

## Upolitycznienie debaty nad wielkoskalowymi projektami

W ciągu ostatnich lat projekty te stały się obiektem sporów i krytyki ze strony politycznych oponentów władzy oraz ich elektoratów. **W publicznym dyskursie czy śródkach masowego przekazu często brakowało jednak merytorycznych argumentów i dobrze przemyślanych oraz udokumentowanych propozycji rozwiązań alternatywnych,** które pozwoliłyby gospodarce i społeczeństwu na osiągnięcie podobnych korzyści przy znacznie niższych kosztach. O ile od długiego czasu niemalże wszystkie czołowe siły polityczne oraz ich wyborcy są zgodni co do słuszności i konieczności budowy nowych dróg, zwłaszcza sieci „ekspresówek” i autostrad, o tyle różni ich podejście m.in. do inwestycji kolejowych czy Centralnego Portu Komunikacyjnego. Poprzednie rządy stawały w ogniu krytyki za opieszałość przy rozbudowie polskiej sieci kolejowej czy za nadmierne sku-

pienie się na modernizacji istniejących, często wysłużonych już tras. Prace nad nimi – nie dość, że były kosztowne i długo trwały – nie przynosiły pasażerom realnych korzyści, np. nie skracały czasu podróży. Tak było np. w przypadku realizowanej około siedmiu lat modernizacji linii kolejowej między Warszawą a Poznaniem, która pochłonęła w sumie blisko 2,5 mld zł, a ostatecznie pozwoliła na skrócenie czasu podróży zaledwie o minutę. Nic jednak w ostatnich latach nie było w takim stopniu wykorzystywane do politycznej walki, jak projekt Centralnego Portu Komunikacyjnego, zakładający oprócz budowy nowego, większego lotniska dla Warszawy (i całego regionu) także wydłużenie sieci kolejowej o kolejne 2 tys. km torów w ciągu nadchodzących 20-30 lat. Wiele projektów infrastrukturalnych realizuje się w formule „zaprojektuj i zbuduj”, co w praktyce przekłada się na to, że etap budowy staje się ostatnią, nie najdłuższą fazą realizacji inwestycji. W czasie rządów Zjednoczonej Prawicy realizowano szereg prac projektowych, jednak ze względu na brak „wbicia pierwszej łopaty” polityczni oponenti krytykowali działania rządzących, sugerując, że pobierają oni pensje za „pilnowanie łąki”. O tym, że takie prowadzenie debaty publicznej miało mieć efekt wyłącznie polityczny, a nie merytoryczny, świadczy fakt, że po zmianie władzy pod koniec 2023 r. nowy rząd ostatecznie nie porzucił wykonanych dotychczas prac nad CPK. Z punktu widzenia sektora budowlanego **prowadzenie podobnych sporów na szczeblu politycznym nie jest korzystne, gdyż dodatkowo wzmacnia niepewność w momencie zmiany władzy.** Trzeba mieć też na uwadze, że do realizacji tak wielkich projektów infrastrukturalnych wykonawcy przygotowują się latami. Podejmują wtedy decyzje, które w momencie odwołania danej inwestycji mogą się okazać brzemienne w skutki dla ich dalszej działalności, np. przez nadmierne zadłużenie.

## Silosowość strategii wieloletnich

Pierwszy Program Budowy Dróg Krajowych został przyjęty w 2007 r. (obowiązywał w latach 2008-2012), a Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych, czyli poprzednik Krajowego Programu Kolejowego – w 2010 r. (obowiązywał od 2011 r.).

**Firmy budowlane muszą mieć pewność,  
że zamawiający jest wiarygodny  
i że planowane projekty rzeczywiście  
wejdą w fazę realizacji – bez tego nie  
zdecydują się na kosztowne inwestycje.**



Kolejne wersje programów były opracowywane niezależnie od siebie, bez koordynacji. Mimo że podlegały temu samemu ministerstwu, były bardzo silosowe. Program CPK powstał jako trzeci, również niezależny filar, który dodatkowo pogłębił chaos, bo de facto był niezależny od ministerstwa odpowiedzialnego za infrastrukturę (na przełomie 2023 i 2024 r. CPK wrócił pod opiekę MI). To wszystko spowodowało, że branża budowlana nie miała pewności, kto, kiedy i w jakim trybie będzie realizował poszczególne inwestycje (nawet w trakcie dwóch kadencji tego samego rządu, a opisane powyżej napięcia polityczne ten problem pogłębiły). **Strategie inwestycji infrastrukturalnych są również bardzo słabo skoordynowane z innymi planami inwestycyjnymi, np. w obrębie infrastruktury teletechnicznej czy energetycznej**, co powoduje, że zadania budowlane są często nienaturalnie i nieefektywnie podzielone na fragmenty i zlecane w różnych przetargach, podczas gdy mogłyby być połączone w większy kontrakt trafiający do jednego dużego wykonawcy.

### **Konieczność przygotowania się firm do realizacji projektów z większym wyprzedzeniem**

By móc terminowo i dobrze budować infrastrukturę w Polsce na szeroką skalę, firmy budowlane potrzebują odpowiednich zapasów sprzętu, zdyswersyfikowanej listy zaufanych dostawców, a także odpowiednich zasobów kadrowych. Nie byłyby one w stanie podjąć się realizacji takich projektów bez przygotowania do nich, dlatego z punktu widzenia sektora niezbędne jest planowanie takich inwestycji z wyprzedzeniem oraz jasne informowanie branży o zamiarach inwestorów publicznych. **Firmy budowlane muszą mieć pewność, że zamawiający jest wiarygodny i że planowane projekty rzeczywiście wejdą w fazę realizacji** – bez tego wiele z nich nie zdecyduje się na koszt-

owne inwestycje, m.in. w specjalistyczny sprzęt budowlany czy zakontraktowanie pracowników o wyspecjalizowanych, niszowych kompetencjach. Częściowo z uwagi na uwarunkowania polityczne, a częściowo ze względu na opisany powyżej bardzo słaby dialog z branżą, rządy często podejmują nagłe decyzje bez uwzględnienia możliwości sektora. Przez to nawet pozornie dobre dla branży okresy wzmocnienia przetargów (np. przed Euro 2012, nadchodzący związany z KPO czy przyszły wokół budowy CPK) mogą przynieść negatywne skutki, bo chęci polityków nie korespondują z możliwościami biznesu. **Jeśli polskie firmy nie zdążą się przygotować do realizacji tak dużych projektów, większą część zadań mogą przejąć spółki z zagranicy. Nie sprawi to jednak, że zostaną w Polsce, by prowadzić tu dłużej swoją działalność i przynosić korzyści krajowej gospodarce.**

### **Korzyści płynące z realizacji dużych projektów**

Oprócz stymulowania rozwoju polskich firm budowlanych – co prowadziłyby do wzrostu atrakcyjności i konkurencyjności tego sektora na arenie międzynarodowej i ciągłego zwiększania zatrudnienia w kraju – realizacja dużych projektów infrastrukturalnych przynosi korzyści całemu społeczeństwu. Planowana w ramach tych projektów infrastruktura jest niezbędna do m.in. dobrej komunikacji z resztą świata czy wewnątrz Polski, a także rozwoju innych sektorów (np. branży transportowej czy energetycznej). Gdyby realizujące je firmy, w szczególności polskie przedsiębiorstwa, korzystały z krajowych zasobów pracowników oraz pozyskiwały potrzebne materiały w Polsce, zyskałyby na tym także lokalne rynki i społeczności.

---

## Jak można poprawić sytuację



### SZUKANIE PONADPARTYJNEGO KONSENSU I TWORZENIE WIELOLETNIICH PLANÓW

Z punktu widzenia branży budowlanej istotne jest to, aby wielkoskalowe projekty infrastrukturalne powstawały w ramach ponadpartyjnego konsensu i nie stawały się obiektem sporów i narzędziem do rozliczania poprzedników po zmianach władzy. Ze względu na swoją skalę nie są to inwestycje, które da się zrealizować w trakcie trwania tylko jednej czy dwóch kadencji. Decydenci powinni więc je analizować i wspólnie podejmować decyzje, mając na uwadze dłuższy horyzont czasowy. W innym wypadku tracić będą nie tylko polskie biznesy z sektora budowlanego, ale też całe społeczeństwo, które z nowoczesnej infrastruktury będzie mogło korzystać z opóźnieniem. Ponadto upolitycznienie tego typu projektów prowadzące do zwłoki w ich realizacji utrudni przygotowania polskim firmom, co utoruje drogę do dalszej ekspansji zagranicznych firm w Polsce. Istnieje jednak duże i uzasadnione ryzyko, że pochodzące spoza Polski, a nawet spoza Europy przedsiębiorstwa nie wykorzystają tej szansy i nie otworzą w kraju stabilnych, dużych oddziałów – w efekcie ze zlecenia zadań takim firmom polski rynek nie będzie korzystał w pełni, a krajowe środki będą odpływały do krajów pochodzenia firm.

**Istotne jest to, aby wielkoskalowe projekty infrastrukturalne powstawały w ramach ponadpartyjnego konsensu i nie stawały się obiektem sporów.**





**Ochrona ludności będzie zyskiwać na znaczeniu w kolejnych latach. Chodzi głównie o budowę miejsc schronienia oraz infrastruktury hydrotechnicznej.**

# 4. Budowa infrastruktury obronnej

Analitycy Credit Agricole wskazują, że **w latach 2022-2035 wydatki Polski na obronność sięgną 713,4 mld zł. Trudno jednak oszacować, jak wielki wpływ na branżę budowlaną mają i będą miały wydatki obronne.** Są one rozproszone i mają kilka źródeł, m.in. wydatki wojskowe polskiego państwa, wydatki wojsk sojuszników, NATO czy wreszcie zaangażowanie Europejskiej Agencji Obrony. Najwyższa Izba Kontroli w informacji o sporządzaniu i realizacji planów inwestycji budowlanych w resorcie obrony narodowej szacuje, że w latach 2015-2019 na realizację ponad 2,3 tys. zadań inwestycyjnych wydatkowano ponad 6,6 mld zł. Wyniki sprawozdania z kontroli wydatków budżetu państwa dla części 29 „obrona narodowa” pokazują, że na realizację planu inwestycji budowlanych wydano w 2023 r. 4,94 mld zł.

Współpraca sektorów budowlanego i obronnego ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polaków. Ostatnie lata dostarczają co najmniej kilku ciekawych przykładów takiego współdziałania. Wśród nich można wymienić: modernizację w 32 Bazie Lotnictwa Taktycznego w Łasku prowadzoną w latach 2017-2019, której koszt jest szacowany na blisko 100 mln zł, modernizację infrastruktury lotniczej dostosowującą ją do użytkowania samolotów F-35, rozbudowę infrastruktury Wojskowej Akademii Technicznej za ponad 1,1 mld zł czy inwestycje w infrastrukturę transportową, w tym kolej.

Najbliższe lata będą najprawdopodobniej charakteryzować się wzmożonymi wydatkami nie tylko na uzbrojenie, ale również na infrastrukturę do jego obsługi. Kolejnym aspektem współpracy obu sektorów jest budownictwo obronne oraz służące ochronie ludności. Warto więc nakreślić najistotniejsze naszym zdaniem pola współpracy w najbliższych latach

## Program „Tarcza Wschód”

To zaprezentowany w maju 2024 r. program, którego celem jest zabezpieczenie wschodniej granicy Polski, zwiększenie odporności państwa oraz odstraszania potencjalnych wrogów. Na infrastrukturę będą się składać m.in. wysunięte bazy operacyjne czy węzły logistyczne. Szacowane nakłady na ten program mają sięgnąć ok. 10 mld zł. Program będzie realizowany między

2024 a 2028 r. Według harmonogramu pierwsze działania związane z budowaniem infrastruktury zaplanowano na 2025 r. Nie ma pewności co do procedur, które będą stosowane podczas budowy infrastruktury obronnej. Należy domniemywać, że na programie mogą skorzystać przede wszystkim lokalni wykonawcy, prowadzący działalność w rejonie przygranicznym. Nie można jednak wykluczyć, że przy budowie konstrukcji o większej skali państwo wejdzie we współpracę ze średnimi i większymi wykonawcami. Program ma charakter wieloletni, więc jego założenia lub sposób realizacji mogą się zmienić.

## Budowa infrastruktury ochrony ludności

Z analiz Państwowej Straży Pożarnej wynika, że **schronienie w odpowiednich budowlach w razie niebezpieczeństwa jest zapewnione dla 3,78 proc. ludności Polski.** Stan techniczny tych miejsc jest zróżnicowany. Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej pozwolą na przyznawanie dotacji samorządom na budowę i modernizację budowli ochronnych i miejsc tymczasowego schronienia. W ciągu dziesięciu lat od wejścia w życie projektowanej ustawy nakłady na ten cel, według oceny skutków regulacji dołączonej do projektu, mają sięgnąć 24,7 mld zł. Do tego doliczyć należy jeszcze wydatki zaplanowane na poziomie samorządów. Kolejnym czynnikiem, który długoterminowo wpłynie na rozwój infrastruktury ochrony ludności jest powódź, która nawiedziła Polskę we wrześniu 2024 r. Jej konsekwencją będzie zapewne zwiększenie nakładów na infrastrukturę hydrotechniczną, chroniącą ludność przed skutkami podtopień. Finansowy wpływ tej interwencji na sektor budowlany nie może być więc pominięty. Co ważne, nakłady związane z tymi inicjatywami z dużą dozą prawdopodobieństwa będą wykorzystane wewnątrz kraju i przyczynią się do budowy lokalnego potencjału gospodarczego. Ocena ta nie powinna jednak przesłaniać wyzwań stojących przed realizacją tych zadań oraz przed współpracą interesariuszy zaangażowanych w poprawę obronności oraz ochrony ludności. Poniżej wskazujemy na te z nich, które naszym zdaniem mają fundamentalne znaczenie dla wykorzystania potencjału planowanych inwestycji.

## Planowanie inwestycji

Czas odgrywa kluczowe znaczenie w kontekście budowy infrastruktury, której zadaniem jest m.in. ochrona granic czy terytorium Polski. Podobnie jest z obiektami chroniącymi ludność cywilną. **Państwo we współpracy z wojskiem oraz przedstawicielami sektora budownictwa powinno uzgodnić priorytety i harmonogram prac, tak by jak najefektywniej wykorzystał potencjał polskiej gospodarki.** Naszym zdaniem istnieje relatywnie duże ryzyko przeciążenia firm działających w sektorze budowlanym, spowodowanego brakiem dostatecznych zasobów ludzkich oraz technicznych. Firmy budowlane będą bowiem musiały realizować jednocześnie inwestycje w sektorach cywilnym i wojskowo-obronnym. Taka sytuacja – poza trudnościami z wykorzystaniem potencjału sektora budowlanego – prowadziła by z pewnością do wzrostu stawek na rynku pracy oraz kosztów materiałów budowlanych. Naszym zdaniem jest to kluczowe zagrożenie dla powodzenia realizacji inwestycji obronnych. **Głównym celem wszystkich interesariuszy powinno więc być uniknięcie spiętrzenia w latach 2026-2028 prac budowlanych** związanych z kończącym się okresem rozliczania inwestycji z KPO, finalizowanymi inwestycjami współfinansowanymi z wieloletniego budżetu Unii Europejskiej oraz realizacją infrastruktury obronnej oraz ochrony ludności finansowanej z budżetu krajowego. Taka sytuacja poza trudnościami w wykorzystaniu potencjału sektora budowlanego prowadziła by z pewnością do wzrostu stawek na rynku pracy oraz wzrostu kosztów materiałów budowlanych. Naszym zdaniem jest to kluczowe ryzyko dla powodzenia realizacji inwestycji obronnych.

## Stopień skomplikowania prac

Infrastruktura wojskowa i obronna charakteryzuje się niskim stopniem powtarzalności. Do najbardziej powtarzalnych obiektów należą garaże czy proste hangary. Ponadto wojsko zamawia budynki, które muszą spełnić określone wymagania dotyczące temperatury, wilgotności czy odporności na emisję bądź działanie fal elektromagnetycznych. Projektanci i wykonawcy często muszą organizować pracę tak, by korzystać wyłącznie z materiałów, produktów i usług pochodzących z krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego. To jednak wspiera utrzymanie konkurencyjności lokalnych rynków.

## Cyberbezpieczeństwo

Jednym z kluczowych wyzwań dla procesu budowlanego będzie zabezpieczenie informacji o projekcie i jego wykonawcach oraz późniejszych operatorach. Rośnie zatem rola

## Jak można sprostać wyzwaniom



### PRZEJRZYŚĆ I SKUTECZNA KOORDYNACJA

Zasadnicze znaczenie ma dialog związany z budową infrastruktury obronnej i ochrony ludności oraz skuteczne planowanie tych inwestycji. Chodzi zarówno o transparentny i czytelny dla sektora harmonogram, jak i o robocze spotkania, które pomogą w bieżącej koordynacji. Jednym z kluczowych czynników jest również uświadomienie inwestorom ryzyka spiętrzenia prac w kolejnych latach, skutkującego potencjalnym przeciążeniem sektora budowlanego. W przypadku inwestycji obronnych jeszcze większego niż zazwyczaj znaczenia nabiera korzystanie z zaufanych wykonawców.

## Czas odgrywa kluczowe znaczenie w kontekście budowy infrastruktury, której zadaniem jest m.in. ochrona granic czy terytorium Polski.

cyberbezpieczeństwa zarówno w strukturach wojskowych, jak i wśród cywilnych wykonawców i podwykonawców prac budowlanych i projektowych w całym łańcuchu – od prac projektowych do oddania obiektów do użytkowania.

# Podsumowanie

Celem poniższych rekomendacji jest skuteczne wykorzystanie potencjału sektora budowlanego do budowy długoterminowego dobrobytu polskiej gospodarki oraz społeczeństwa. Silna branża budowlana, m.in. za sprawą wzajemnego oddziaływania, ułatwia utrzymanie potencjału produkcyjnego w wielu dziedzinach przemysłu i gospodarki, takich jak produkcja materiałów budowlanych, wyrobów stalowych i aluminiowych, produkcja chemii budowlanej, transport oraz logistyka. Stabilnie działający sektor budowlany wzmacnia też inne pokrewne dziedziny gospodarki, np. zarządzanie projektami, energetykę, inżynierię środowiska czy architekturę.



## PLANOWANIE DZIAŁAŃ

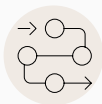
Państwo powinno zwiększyć nacisk na konsekwentną politykę planowania inwestycji infrastrukturalnych. Odpowiednie planowanie cyklu inwestycyjnego w porozumieniu z branżą budowlaną zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i samorządowym sprzyja rozwojowi firm budowlanych, ich transformacji i unowocześnieniu parku maszynowego, a tym samym – budowaniu potencjału polskiej gospodarki. Polska potrzebuje lepszych dokumentów strategicznych. Większość dokumentów określanych jako strategie czy długookresowe plany skupia się przede wszystkim na opisanie stanu faktycznego. Rządziej wskazują one na strategiczne cele państwa, a jeżeli już to robią, to na dość dużym poziomie ogólności. Innym problemem, który utrudnia polskim firmom przystosowanie swoich działań do planowanej polityki państwa w różnych obszarach, jest częsta zmiana planów bądź rewizja całych dokumentów strategicznych. Polska potrzebuje również uspołnienia horyzontów inwestycyjnych sektorowych strategii, a także uwzględnienia samorządowych planów inwestycyjnych. Takie dokumenty powinny powstawać w procesie pogłębionych konsultacji ze wszystkimi interesariuszami, w tym z sektorem budowlanym – jak ma to miejsce w przypadku dokumentów przygotowywanych przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne czy Gaz-System.



## STABILNE FINANSOWANIE

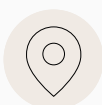
W idealnym scenariuszu publiczna interwencja powinna nasilać się w okresach dekoniunktury na rynku inwestycji prywatnych, a słabnąć, gdy decydenci widzą ożywienie rynku prywatnego. Alternatywą dla scenariusza tzw. inteligentnego interwencjonizmu są nasilone wahania cykli w szeroko pojętym budownictwie. W czasach intensywnego wydatkowania środków na infrastrukturę gospodarka boryka się z niedoborem pracowników i szerzej potencjału inwestycyjnego firm z sektora budowlanego. Z kolei w czasie, gdy inwestycje prywatne oraz publiczne są w zapaści, Polsce grozi fala bankructw firm budowlanych. Problem dotyczy szczególnie mniejszych podmiotów, które nie są w stanie utrzymać załogi i sprzętu w nieustannej gotowości w oczekiwaniu na zlecenia. Pomocne mogą się okazać inne formy finansowania przedsięwzięć – publiczno-prywatne lub całkowicie prywatne.





## CIĄGŁOŚĆ PROCESÓW

W każdej dziedzinie życia przynosi ona długoterminowy rozwój. Nie inaczej jest w przypadku inwestycji w sektorze budowlanym. Polska potrzebuje wypracowania mechanizmów kontroli procedur wydatkowania publicznych pieniędzy, które jednocześnie nie zatrzymywałyby wielu potrzebnych skądinąd inwestycji. System ten powinien być w stanie wskazać przypadki, w których prawdopodobieństwo nieprawidłowości jest na tyle duże, że należy przeprowadzić dokładniejsze sprawdzenie. Jednocześnie wokół inwestycji sektora potrzebny jest ponadpartyjny konsens, który sprawi, że po zmianie władzy inwestycje będą kontynuowane, a nie wstrzymywane ze względu na mniej lub bardziej uzasadnione audyty. Mechanizmy wypracowane między klasą polityczną a przedsiębiorcami powinny jednocześnie gwarantować maksymalną przejrzystość procedur oraz minimalizować ryzyko zachowań korupcyjnych u wszystkich interesariuszy.



## KORZYSTANIE Z ZAUFANYCH WYKONAWCÓW

Dotyczy to podmiotów, które działają na terenie Polski. Rozbudowują tu swoje moce wytwórcze i bazy logistyczne, dając zatrudnienie i budując długoterminowy potencjał polskiej gospodarki. Polscy inwestorzy – czy to prywatni, czy to publiczni – powinni w miarę możliwości unikać korzystania z wykonawców, których działalność nie przynosi wartości dodanej polskiej gospodarce. Chodzi o podmioty pochodzące z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego, które często transportują zarówno sprzęt, jak i pracowników z krajów macierzystych. Dzięki temu są konkurencyjne cenowo, ale jednocześnie nie przynoszą otoczeniu gospodarczemu korzyści – choć oczywiście trzeba pamiętać, że wybór firm z krajów UE i NATO nie zawsze jest możliwy ze względu na opanowane technologie specyficznych inwestycji.



## ZWIĘKSZENIE PODAŻY PRACUJĄCYCH

Kluczowym wyzwaniem stojącym przed branżą i polskim rządem jest zwiększenie atrakcyjności zawodów ściśle związanych z budownictwem, aby na lokalnym rynku dostępny był odpowiednio duży zasób dobrze wykwalifikowanych i techników. Stanie się tak m.in. dzięki ustaleniu długo-okresowych ram inwestycyjnych dla sektora. Pokażą one młodszymi pokoleniom, że popyt na tego typu zawody będzie wysoki w nadchodzących latach i dekadach, przez co opłacać im się będzie kształcenie na tym właśnie profilu. Rekomendujemy również uwzględnienie edukacji w kryteriach przetargowych oraz promocję publicznych i branżowych programów stypendialnych. System edukacyjno-szkoleniowy powinien obejmować cały cykl życia pracowników – od edukacji, kursów doszkalających, poprzez przebranżowienie, aż po wykorzystanie doświadczeń pracowników w wieku przedemerytalnym i emerytalnym. Ograniczona podaż wymusi automatyzację. Ta jednak będzie wymagać nabycia przez pracowników dodatkowych kompetencji związanych z obsługą zaawansowanych technologicznie maszyn oraz oprogramowania. Elementem polityki demograficzno-pracowniczej powinien być również system zachęt do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy.

# Bibliografia

- *10 wyzwań na 10. kadencję Sejmu z perspektywy biznesu*, Polityka Insight, Warszawa, 2023 r.
- *Budownictwo w pierwszym półroczu*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin, 2024 r.
- *Dynamika produkcji budowlano-montażowej w sierpniu 2024 roku*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin, 2024 r.
- *Przejęciowe turbulencje, ożywienie na horyzoncie. Co czeka branżę budowlaną w najbliższych latach?*, K. Mrówczyński, P. Kowalski (Pekao S.A.), Warszawa, 2024 r.
- *Przyszłość budownictwa po COVID-19. Znaczenie relacji w kryzysie*, Polski Związek Pracodawców Budownictwa, Warszawa, 2022 r.
- *Rynek budowlany w Polsce 2024-2031*, Firma doradcza Spectis, Warszawa, 2024 r.
- *Tygodnik Ekonomiczny Makro Mapa (22-28 lipca)*, J. Borowski, K. Jaworski, J. Olipra, Warszawa, 2024 r.
- *Znaczenie sektora budownictwa dla krajowej gospodarki w latach 2016–2020*, *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne*, nr 1 (94), D. Kaźmierczak (Polski Związek Pracodawców Budownictwa), Kraków, 2021 r.