



**POLSKI ZWIĄZEK
PRACODAWCÓW
BUDOWNICTWA**



Warszawa, 4 sierpnia 2025 r.

Piątka dla budownictwa

Plan na rzecz rozwoju polskiego budownictwa infrastrukturalnego

Wiodące organizacje branżowe: **Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa, Polski Związek Pracodawców Budownictwa, Railway Business Forum oraz Związek Ogólnopolski Projektantów i Inżynierów** – wspólnie przedstawiają **plan działań na rzecz rozwoju polskiego budownictwa infrastrukturalnego**. Celem inicjatywy jest stworzenie stabilnych warunków do realizacji rządowych inwestycji strategicznych oraz rozwoju krajowego wykonawstwa, przemysłu i usług intelektualnych.

I. CELE STRATEGICZNE

Kluczowe działania powinny objąć pięć celów strategicznych:

- 1. Systemowe zmiany w finansowaniu inwestycji kolejowych – Fundusz Kolejowy;**
- 2. Kompleksowe rozwiązanie problemu waloryzacji kontraktów;**
- 3. Wzmocnienie mechanizmów wspierających eksport polskich firm budowlanych;**
- 4. Uproszczenie i standaryzację procedur administracyjnych;**
- 5. Usprawnienie procedur przygotowania inwestycji.**

CEL 1 - Systemowe zmiany w finansowaniu inwestycji kolejowych – Fundusz Kolejowy

Od lat zwracamy uwagę, że obowiązujący model finansowania inwestycji kolejowych – w dużej mierze uzależniony od cykli budżetowych Unii Europejskiej – jest niewydolny i obciążony wysokim poziomem nieprzewidywalności. Rynek zmuszony jest działać w nieregularnym rytmie zamówień: od okresów intensyfikacji robót po fazy głębokiego przestoju. Nie chodzi przy tym o brak środków finansowych, lecz o sztywne ramy instytucjonalne i systemowe ograniczenia, które skutecznie utrudniają racjonalne planowanie i zachowanie ciągłości realizacyjnej. Efektem tej niestabilności są m.in. odpływ wykwalifikowanej kadry, dezorganizacja łańcuchów dostaw, wzrost kosztów oraz utrata konkurencyjności całego sektora.

Kolej, jako filar zrównoważonego transportu i zarazem kluczowy komponent systemu bezpieczeństwa państwa, musi mieć zapewnione trwałe, elastyczne i niezależne źródła finansowania. Dlatego postulujemy **utworzenie Funduszu Kolejowego** – narzędzia analogicznego do Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), który od lat skutecznie wspiera rozwój infrastruktury drogowej w Polsce dzięki możliwości refinansowania, rolowania długu i wykorzystania środków unijnych.

Proponowany Fundusz Kolejowy zapewni:

- **Stabilność** – przewidywalne, niezależne od unijnych perspektyw budżetowych źródła finansowania, które pozwolą na równomierne rozłożenie inwestycji w czasie i ograniczenie rynkowych szoków;
- **Elastyczność** – zdolność szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby i priorytety, stabilizację kosztów materiałów i usług, a także ograniczenie spekulacyjnych wahań cen, tzw. „wojny cenowej”;
- **Możliwość długoterminowego planowania** – bezpieczne ramy finansowe dla realizacji wieloletnich projektów modernizacyjnych i rozwojowych.

Spełnienie tych warunków umożliwi stworzenie nowoczesnej infrastruktury kolejowej, odpowiadającej potrzebom XXI wieku – zarówno w zakresie przewozów pasażerskich, jak i towarowych, w tym intermodalnych – zgodnie z unijną polityką Zielonego Ładu i celami dekarbonizacji sektora transportowego.

Fundusz stworzy również warunki do traktowania kolei jako infrastruktury o podwójnym zastosowaniu: cywilnym i obronnym. Doświadczenia ostatnich lat – w szczególności wynikające z wojny w Ukrainie – pokazały, jak istotną rolę odgrywa kolej w sytuacjach kryzysowych: od transportu wojskowego po ewakuację ludności i logistykę pomocy humanitarnej. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., jako zarządca tej infrastruktury, powinien mieć możliwość skoncentrowania się na realizacji strategicznych zadań państwowych, a

nie na ciągłej walce z ograniczeniami budżetowymi i proceduralnymi. Do tego potrzebny jest system finansowania, który będzie prosty, przejrzysty i skuteczny.

Warto podkreślić, że programy kolejowe nie są wyłącznie przedsięwzięciami infrastrukturalnymi – stanowią one narzędzie realnej polityki rozwoju i integracji terytorialnej. Obecnie blisko 40% obywateli zмага się z różnymi formami wykluczenia transportowego. Fundusz Kolejowy umożliwiłby finansowanie inwestycji również na liniach lokalnych, znajdujących się poza siecią TEN-T, które – choć formalnie uznawane za drugorzędne – stanowią często jedyne połączenie mniejszych miejscowości z ośrodkami miejskimi. Bez stabilnego i dedykowanego strumienia finansowania rozwój tej części sieci pozostanie nierealny, a szansa na włączenie tych społeczności w życie społeczne i gospodarcze kraju – zmarnowana.

CEL 2 - Kompleksowe rozwiązanie problemu waloryzacji kontraktów

Apelujemy o pilne i kompleksowe uregulowanie kwestii waloryzacyjnych w odniesieniu do kontraktów publicznych na projektowanie, budowę, nadzór i modernizację infrastruktury państwowej. Dotyczy to w szczególności umów dotkniętych skutkami bezprecedensowego i trudnego do przewidzenia wzrostu kosztów budowy i usług, który nastąpił po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 r.

Ponad połowa kontraktów podpisanych w latach 2022–2023 przez wykonawców oraz firmy projektowo-nadzorowe przekroczyła obecnie obowiązujące limity waloryzacji zapisane w umowach z głównymi zamawiającymi (GDDKiA, PKP PLK S.A.). Co istotne, niemal wszystkie przekroczą te limity przed zakończeniem realizacji. Dla wielu firm oznacza to poważne problemy z płynnością finansową, które przenoszą się na podwykonawców i łańcuchy dostaw, zagrażając stabilności całego rynku budownictwa infrastrukturalnego.

W związku z powyższym, postulujemy podniesienie limitu waloryzacji oraz jego zrównanie dla wszystkich branż w sektorze drogowym i kolejowym na poziomie minimum 20%. Zdajemy sobie sprawę, że obecnie obowiązujący w kontraktach GDDKiA i PKP PLK S.A. mechanizm podziału ryzyka (50/50) oznacza, iż nawet zwiększenie limitu nie zrekompensuje firmom w pełni poniesionych strat, może jednak realnie ograniczyć negatywne skutki finansowe i pomóc bezpiecznie dokończyć inwestycje.

Sytuacja staje się tym bardziej alarmująca w świetle zapowiadanej przez rząd kumulacji inwestycji infrastrukturalnych. Już w najbliższych 1–2 latach rynek będzie musiał zmobilizować dodatkowe moce wykonawcze w niemal wszystkich sektorach – drogowym, kolejowym, energetycznym, hydrotechnicznym, a także obronnym. Taki wzrost popytu nieuchronnie doprowadzi do kolejnej fali podwyżek cen. Nie można dopuścić, by sektor budowlany przystępował do nowych zadań w osłabionej kondycji

finansowej. Grozi to falą niewykonanych inwestycji, co oznaczałoby poważne zagrożenie dla tempa rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa Państwa.

Obecne limity waloryzacji są zbyt niskie, biorąc pod uwagę wahania kosztów usług intelektualnych, materiałów, robocizny i logistyki. Należy podkreślić, że mimo wprowadzonych w ostatnich latach zmian, takich jak wdrożenie „koszyka waloryzacyjnego” przez GDDKiA w 2019 r., podniesienie limitu waloryzacji do 15% na wybranych kontraktach drogowych w 2023 r. dla generalnych wykonawców, a dla branży projektowo-nadzorowej o 5% - obecne rozwiązania wciąż okazują się niewystarczające. W szczególności podkreślić należy nierównowagę w traktowaniu głównych sektorów infrastruktury, ponieważ ww. zmiany nie zostały wprowadzone w przypadku inwestycji kolejowych.

Szczególną uwagę chcemy zwrócić na sytuację firm projektowych i nadzorowych. Podstawą waloryzacji ich kontraktów są uchwały Rady Ministrów z października 2023 r., które jednak ograniczyły zakres waloryzacji wyłącznie do kontraktów realizowanych w ramach dwóch programów: Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) oraz Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020–2030. Uchwały dały podstawę do powiększenia poziomu waloryzacji zaledwie o 5 punktów procentowych.

Prawie żadna z umów spoza rządowych programów budowy dróg krajowych czy 100 obwodnic nie została objęta aneksami. Co więcej, zwiększenie limitu waloryzacji – jedynie o 5 procent – jest daleko niewystarczające, aby zrekompensować poniesione przez firmy koszty.

Konieczne jest również kompleksowe przeglądnięcie obecnych rozwiązań waloryzacyjnych. Mechanizm podziału ryzyka, choć teoretycznie równoważy interesy stron, w praktyce nie chroni wykonawców – po przekroczeniu 10% limitu (obowiązującego w kontraktach GDDKiA i PKP PLK), to oni ponoszą całość wzrostu kosztów. Tymczasem w kontraktach międzynarodowych, np. realizowanych dla Banku Światowego, nawet 90% wartości umowy podlega waloryzacji. W Polsce – jedynie 50%.

Konieczne jest dalsze optymalizowanie mechanizmów waloryzacyjnych, by mogły skutecznie wspierać stabilność finansową oraz umożliwiać realizację kluczowych inwestycji infrastrukturalnych. Zmiany te powinny być skoordynowane przez odpowiednie resorty i instytucje publiczne, aby zapewnić spójność i efektywność działań, dostosowanych do specyficznych potrzeb sektora budownictwa.

CEL 3 - Wzmocnienie mechanizmów wspierających eksport polskich firm budowlanych

Zgodnie z „Polityką promocji gospodarczej Polski”, opracowaną przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, **sektor budownictwa został wskazany jako jeden z 15 kluczowych obszarów objętych programami wsparcia w perspektywie do 2029 roku**. Zgodnie z zapowiedziami resortu, przedsiębiorcy z wybranych branż mogą liczyć na pomoc w formie dotacji, szkoleń, dostępu do informacji oraz działań promocyjnych – m.in. poprzez udział w międzynarodowych targach. Działania te, choć istotne, okazują się niewystarczające, jeśli Państwo rzeczywiście chce skutecznie wspierać strategiczne sektory gospodarki w ich ekspansji zagranicznej.

Państwowe instytucje finansowe, takie jak PFR, BGK czy KUKE, oferują firmom budowlanym instrumenty wspierające działalność na rynkach międzynarodowych – w tym kredyty oraz gwarancje. W praktyce jednak brakuje spójnej koordynacji tych narzędzi oraz szerokiej świadomości na temat ich dostępności i funkcjonowania w sektorze budownictwa infrastrukturalnego. Niezbędne jest opracowanie dodatkowych mechanizmów wsparcia, które realnie zmotywują polskie firmy do podejmowania działalności eksportowej.

Wśród rekomendowanych rozwiązań warto wskazać m.in.: **gwarancje eksportowe** zmniejszające ryzyko realizacji zagranicznych kontraktów, **preferencyjne kredyty eksportowe** oferowane przez banki z udziałem Skarbu Państwa lub **dedykowane instytucje finansowe**, a także **dotacje na usługi doradcze** związane z wejściem na nowe rynki.

Kluczowe znaczenie ma również **określenie priorytetowych kierunków ekspansji polskich firm budowlanych** – takich jak Ukraina, kraje bałtyckie, Niemcy, Szwecja, Czechy czy Mołdawia. Sukces w tych krajach nie będzie jednak możliwy bez aktywnego wsparcia ze strony **polskiej dyplomacji ekonomicznej** – w tym placówek zagranicznych, przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Wzorując się na doświadczeniach takich państw jak Turcja czy Korea Południowa, instytucje te powinny pełnić rolę aktywnych promotorów interesów polskich przedsiębiorstw, budujących ich pozycję na rynkach międzynarodowych.

Istotnym elementem strategii ekspansji powinno być również **wspieranie partnerstw między polskimi firmami a globalnymi wykonawcami** (np. z Korei Południowej, Japonii, USA czy Kanady), co ułatwi dostęp do największych kontraktów infrastrukturalnych realizowanych w formule EPC. Tego typu sojusze strategiczne i spółki joint venture, tworzone z lokalnymi podmiotami, pozwalają skutecznie przełamywać bariery prawne, kulturowe i proceduralne obecne na rynkach zagranicznych.

Rząd powinien rozważyć również **powołanie specjalnych funduszy eksportowych** lub wdrożenie mechanizmów finansowania projektów w formule **pożyczek**

międzyrządowych (tzw. G2G), które umożliwiałyby realizację konkretnych inwestycji przez polskie podmioty. Równolegle warto rozwijać sieć porozumień gospodarczych i umów bilateralnych, które ułatwią dostęp polskich firm do zamówień publicznych w państwach partnerskich. Takie działania mogłyby być wspierane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który – działając w formule komercyjnej – udzielałby pożyczek zagranicznym inwestorom prywatnym, pod warunkiem, że wykonawcą projektów byłyby polskie firmy.

CEL 4 - Uproszczenie i standaryzacja procedur administracyjnych

Problemem spowalniającym inwestycje są czasochłonne oraz niejednolicie stosowane procedury administracyjne. To właśnie na etapie przygotowania inwestycji pojawiają się największe bariery systemowe – **wyłużone postępowania, niejednoznaczne procedury uzgodnień, sprzeczne interpretacje tych samych przepisów** przez różne jednostki tego samego zamawiającego.

Przedłużające się procedury administracyjne mają wpływ na harmonogramy i budżety projektów. Często wiąże się to z koniecznością ponownej aktualizacji wcześniej przygotowanej dokumentacji, a także z ryzykiem niedotrzymania terminów kontraktowych, których realizacja uzależniona jest od uzyskania konkretnych decyzji.

Opóźnienie w procesie każdorazowo powoduje brak możliwości uzyskania płatności od zamawiającego co przekłada się na zakłócenie płynności finansowej firm.

Przedłużające się procedury administracyjne przenoszą na projektantów obowiązek wykazania, że powstałe przeszkody w realizacji projektu nie wynikają z ich winy, lecz są bezpośrednim skutkiem opóźnień po stronie organów administracyjnych lub zamawiającego.

Niezwłoczne rozpoczęcie prac mających na celu skrócenie i uproszczenie procedur administracyjnych w procesie inwestycyjnym oraz ich standaryzację pozwoli na sprawną realizację inwestycji w nadchodzących latach.

CEL - 5 Jakość i wycena usług intelektualnych na etapie przygotowania i realizacji inwestycji

Postulujemy systemową zmianę logiki wyceny usług projektowych i zarządczych związanych z realizacją inwestycji – tak, aby nadrzędnym celem była jakość inwestycji. Warunkiem jest odejście od dyktatu najniższej ceny na rzecz realnych kryteriów merytorycznych.

Wycenianie usług projektowych i zarządczych na odpowiednim poziomie jest inwestycją w sukces całego projektu. **Pozorne oszczędności na wstępnym etapie projektu mogą skutkować poważnymi problemami finansowymi na etapie jego realizacji.** Zasada „im mniej projektantowi i inżynierowi zapłacisz, tym droższa będzie budowa i cały projekt” doskonale pokazuje, że warto zainwestować w profesjonalne usługi intelektualne, aby zminimalizować ryzyko i maksymalizować korzyści z realizowanej inwestycji.

Profesjonalnie wycenione i wykonane usługi projektowe i zarządcze są inwestycją, która zwraca się na etapie realizacji i eksploatacji obiektu, minimalizując ryzyko i maksymalizując korzyści z całego projektu przez długie lata.

Niedoszacowanie usług projektowych i zarządczych może prowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji, które mają bezpośredni wpływ na ostateczny koszt i jakość inwestycji infrastrukturalnej. **Błędy popełnione na etapie projektowania generują nieprzewidziane koszty, opóźnienia i spadek jakości realizacji, a nieprofesjonalny „tani” nadzór jeszcze to potęguje.**

W przypadku usług intelektualnych zamawiający nie powinni kierować się wyłącznie najniższą ceną przy wyborze wykonawcy. Taki model prowadzi do spadku jakości, zwiększenia kosztów w dłuższej perspektywie i zahamowania innowacyjności.

II. SPOSÓB REALIZACJI CELÓW STRATEGICZNYCH

Dla zapewnienia sprawnej i skutecznej realizacji przedstawionego planu proponujemy następującą strukturę organizacyjną prac:

- **Nadzór nad całością działań sprawuje Ministerstwo Infrastruktury,** w ramach dedykowanego zespołu z udziałem liderów organizacji branżowych zgłaszających inicjatywę. Zespół wyznacza zadania i harmonogramy dla grup roboczych oraz monitoruje postęp prac. **Zespół nadzorczy obraduje nie rzadziej niż raz na kwartał.**
- **Rozwiązania wypracowywane są w ramach grup roboczych,** złożonych z ekspertów delegowanych przez organizacje branżowe oraz przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, ewentualnie innych właściwych resortów. Zakres prac obejmuje m.in.:
 - opracowanie zmian w procedurach administracyjnych i praktykach interpretacyjnych, wraz z wytycznymi opartymi na analizie rzeczywistych przypadków (dobrych i złych praktyk), eliminujących systemowe nieefektywności;
 - identyfikację koniecznych zmian legislacyjnych, z przypisaniem odpowiedzialności resortowej oraz opracowaniem uzasadnień i analizą potencjalnych skutków finansowych;
 - przygotowanie szczegółowego harmonogramu wdrożenia rekomendowanych rozwiązań, w tym legislacyjnych.
- **Każda grupa robocza działa pod kierunkiem dwóch imiennie wskazanych liderów, reprezentujących odpowiednio stronę rynkową i publiczną.** Zespół liczy maksymalnie 10 osób, co sprzyja sprawnej komunikacji i efektywności działań. Grupy spotykają się regularnie, pracują w sposób sprawny i zadaniowy – jasno definiują cele i konsekwentnie realizują kolejne etapy. Efekty prac są na bieżąco raportowane do Zespołu nadzorczego i komunikowane opinii publicznej.

Wdrożenie zaproponowanego planu działań to warunek konieczny dla stabilnego rozwoju polskiego budownictwa infrastrukturalnego. Bez systemowych zmian w finansowaniu inwestycji kolejowych, skutecznych mechanizmów waloryzacji, wsparcia eksportu, uproszczenia procedur administracyjnych i usprawnienia przygotowania inwestycji – Polska nie będzie w stanie sprawnie realizować strategicznych projektów publicznych. Obecne bariery prawne, finansowe i organizacyjne nie tylko hamują tempo inwestycji, ale też ograniczają potencjał krajowych firm i osłabiają ich pozycję konkurencyjną. Plan ten stanowi spójny i realistyczny zestaw działań, które umożliwią wykorzystanie nadchodzącego cyklu inwestycyjnego jako impulsu rozwojowego dla całej gospodarki – zamiast źródła ryzyk, opóźnień i strat.

Organizacje sygnatariusze deklarują pełne zaangażowanie i gotowość do współpracy na każdym etapie realizacji planu – od tworzenia rozwiązań po ich skuteczne wdrożenie.

Marita Szustak

Prezes Zarządu IGTL

Barbara Dzieciuchowicz

Prezes Zarządu OIGD

Jan Styliński

Prezes Zarządu PZPB

Adrian Furgalski

Przewodniczący Zarządu RBF

Anna Oleksiewicz

Prezes Zarządu ZOPI