

**Opinia Głównego Eksperta ZPP ds. Infrastruktury
w zakresie infrastruktury i budownictwa w Krajowym Planie Odbudowy**

Z punktu widzenia budownictwa i infrastruktury, projekt Krajowego Programu Odbudowy przedłożony do konsultacji w dniu 26 lutego 2021 r. zakłada finansowanie interesujących inwestycji w następujących komponentach:

- komponent B (Zielona energia i zmniejszenie energochłonności);
- komponent C (Transformacja cyfrowa);
- komponent D (Dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia);
- komponent E (Zielona, inteligentna mobilność).

Spośród powyżej wskazanych grup można wskazać w szczególności następujące punkty:

- B2.2. Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii (863 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje w sieci przesyłowe, morskie farmy wiatrowe i instalacje OZE realizowane przez społeczności;
- B3.1. Zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego (876 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje w systemy oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenie w wodę poza aglomeracjami, Inwestycje związane z kompleksowym rozwiązywaniem punktowych problemów małych i średnich miast oraz ich obszarów funkcjonalnych związanych z „zazielenianiem” przestrzeni;
- C1.1. Zapewnienie powszechnego dostępu do szybkiego Internetu – rozwój infrastruktury sieciowej (1.400 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje w sieci o dużej przepustowości;
- D1.1. Zwiększenie dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych (3.119 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje w rozwój i modernizację infrastruktury podmiotów leczniczych, w tym uzdrowisk;
- E1.1. Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska – elektromobilność (2.195 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje w samochody elektryczne, inwestycje w punkty ładowania, budowa kompleksu instalacji zwiększających produkcję biopaliw II generacji, rozbudowa instalacji magazynowania biokomponentów, budowa fabryki ogniw fotowoltaicznych oraz inwestycje w wymianę lub dostarczenie nowego nisko i zeroemisyjnego taboru autobusowego (w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych), a także zakup taboru nisko i zeroemisyjnego oraz infrastruktura towarzysząca dla połączeń autobusowych na obszarach pozamiejskich;
- E2.1. Zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego (2.676 mln euro), gdzie znalazły się: modernizacja linii kolejowych (krajowych i regionalnych) - środki wspierające realizowany Krajowy Program Kolejowy, także modernizacja taboru kolejowego (krajowego, regionalnego)

- E2.2. Zwiększenie bezpieczeństwa transportu (1.203 mln euro), gdzie znalazły się inwestycje związane z bezpieczeństwem transportu, w tym wybrane obejścia drogowe miejscowości, a także inwestycje związane z szerszym wykorzystaniem rozwiązań cyfrowych w transporcie - zabudowa nowoczesnych urządzeń i systemów sterowania ruchem kolejowym, w tym w zakresie informacji pasażerskiej i sprzedaży biletów, systemy zarządzania ruchem drogowym.

Oczywiście dobór podstawowych celów całego Programu jest pochodną strategicznych wytycznych dotyczących wdrażania Funduszu Odbudowy, ustalonych przez Komisję Europejską. Jednakże ustalanie szczegółowych priorytetów należy już do domeny poszczególnych Państw Członkowskich. Analiza powyżej wskazanych punktów Programu pokazuje jakie priorytety przyjęli jej autorzy dla rozdziału środków w Polsce.

Już choćby po wstępnej analizie przekazanego dokumentu nasuwają się trzy podstawowe wnioski: (i) wiele spośród przyjętych punktów z zasady wyłącza dofinansowanie dla większych ośrodków miejskich, (ii) przedstawiony dokument jest niespójny z innymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi obecnie w obszarach objętych Programem, (iii) w obszarze komunikacji zbiorowej całkowicie pominięto tramwaje i metro, nadając priorytet wyłącznie autobusom nisko lub zero emisyjnym.

We wskazanym dokumencie nie podano również przekonującego wyjaśnienia, dlaczego finansowaniem z Programu nie objęto wsparcia w zakresie: zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków w aglomeracjach, a także z jakiego powodu z dofinansowania w obszarze zazieleniania miast wyłączono miasta duże. Podobnie, trudno jest wyjaśnić, czemu dofinansowaniem nie objęto tramwajów, ani metra, a jedynie kolej.

Takie ustalenie priorytetów, tj. wyłączenie miast ze wskazanych działań wydaje się sprzeczne z głównymi celami Programu, skoro to właśnie duże ośrodki zostały w większym stopniu dotknięte przez epidemię koronawirusa, a w efekcie również ponoszą większe skutki ekonomiczne trwającej pandemii. Nie ulega również wątpliwości, że zmiany klimatyczne, w tym fale upałów i problemy z gwałtownymi zjawiskami pogodowymi dotyczą również mieszkańców miast, a dostosowanie miast do wyzwań klimatycznych stanowi poważne wyzwanie wymagające dużych nakładów finansowych. Wreszcie, rozwiązywanie problemu jakości powietrza w miastach nie musi sprowadzać się do zakupu autobusów zero- i nisko-emisyjnych, ale może również polegać na budowie linii tramwajowych lub metra.

Warto także podkreślić, że wskazane wyłączenia mogą spowodować spadek efektywności Programu, który w swoich założeniach ma przecież przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej. Oczywiście jest, że wydatkowanie środków w miejscach, gdzie dana inwestycja może przynieść korzyść większej ilości ludzi będzie z zasady bardziej efektywna. W tym kontekście wyłączenie a priori większych ośrodków już na tym etapie tworzenia Programu wydaje się nieprzemysłane.

Podstawowym dokumentem strategicznym na gruncie krajowym, do którego odwołuje się KPO, jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) („SOR”) przyjęta przez rząd w dniu 14 lutego 2017 r. SOR określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie do roku

2030. Formalnie, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) stanowi zaś jedynie dokument wdrożeniowy do Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.

W KPO znalazły się między innymi odniesienia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 (SRT), przyjętej przez Radę Ministrów 24 września 2019 r., a także Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030 (KPEiK), Polityki energetycznej Polski do 2040 r., Polityki Ekologicznej Państwa 2030 (PEP 2030), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR), Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybactwa 2030 (SZRWIR), Strategii Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2019-2024, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 (SRKL), Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030 (SRKS) oraz Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030 (SNP).

Jednak w wielu przypadkach KPO nie wyjaśnia sprzeczności pomiędzy tymi dokumentami strategicznymi. W efekcie prowadzi to do powstania szumu informacyjnego, a może również prowadzić do rozmycia priorytetów i zakładanych celów prowadzonych działań, bo w wielu przypadkach każdy będzie mógł sobie znaleźć taką strategię, która akurat będzie potrzebna.

Według deklaracji autorów „[b]ędąc instrumentem wdrożeniowym do SOR, KPO spełnia rolę dokumentu porządkującego i ukierunkowującego aktywność inwestycyjną państwa oraz realizowane reformy na działania służące przeciwdziałaniu skutkom pandemii COVID-19 związane ze: wspieraniem zielonej i cyfrowej transformacji, poprawą odporności i zdolności dostosowawczych gospodarki, zwiększeniem spójności terytorialnej, łagodzeniem społecznych i gospodarczych skutków kryzysu, przywracaniem potencjału wzrostowego gospodarki, tworzeniem miejsc pracy, poprawą zdrowia publicznego, promowaniem innowacyjności oraz stabilnością systemów finansowych.”

Wydaje się, że powyższa deklaracja jest jednak zbyt optymistyczna. Pomimo uchylecia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wskazane w nim problemy nie zniknęły. Mająca zastąpić ten dokument Koncepcja Rozwoju Kraju jeszcze nie powstała. W ten sposób nie ma nawet formalnej potrzeby, aby projekt Programu odnosił się do zagadnień wskazanych w tym, historycznym już dzisiaj, dokumencie. Mamy zatem do czynienia z zapowiedzią wielkiego, historycznego Programu, który nawet nie dotyka kwestii wpływu planowanych inwestycji na planowanie przestrzenne na poziomie krajowym.

Z drugiej strony, szereg zapowiadanych w Programie działań może wręcz spowodować pogłębienie problemów zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym, takich jak rozproszenie zabudowy i urban sprawl. Co prawda Program zapowiada wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, co trzeba uznać za bardzo pozytywny sygnał, ale jednocześnie przyjęte w Programie założenia już na pierwszy rzut oka są całkowicie nierealistyczne, cyt.: „Łącznie planuje się zaangażowanie 550 mln euro na udostępnianie terenów pod inwestycje oraz wsparcie dla przygotowania gminnych planów zagospodarowania przestrzennego, co pozwoli na pokrycie całego obszaru Polski do roku 2026 tymi dokumentami planistycznymi”.

Odnosząc się do inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej i drogowej, trzeba zauważyć, że Program całkowicie pomija przyjęty przez Radę Ministrów 28 października 2020 r. program wieloletni „Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny”. Jest to tym bardziej niewytłumaczalne, że cele Programu

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

CPK wydają się zbieżne z deklarowanymi celami Krajowego Programu Odbudowy. W szczególności, takim elementem wspólnym jest przeniesienie akcentu w obszarze inwestycji infrastrukturalnych z inwestycji drogowych na inwestycje kolejowe (komponent kolejowy stanowi 60% Programu CPK). Oba Programy używają podobnych argumentów dotyczących transportu kolejowego, a jednak zostały napisane jakby każdy z nich był jedynym właściwym dokumentem strategicznym w zakresie kolei. Krajowy Program Odbudowy odwołuje się zatem wyłącznie do Krajowego Programu Kolejowego.

Ciekawie zapowiadają się również inwestycje w obszarze infrastruktury drogowej. W zasadzie, poza częściowym powtórzeniem zakresu zapowiadanego już wcześniej w formie programu budowy 100 obwodnic, mamy tutaj szereg działań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym przebudowę 250 miejsc niebezpiecznych. Ja jednak najbardziej niecierpliwie będę czekał na „utworzenie sieci magazynów konserwatorskich (6 magazynów) do celów przechowywania, zabezpieczenia i dokumentowania zasobów archeologicznych”.

Sam dokument KPO przewiduje również wdrożenie wielu reform polegających na zmianach w obszarze legislacji. Nie pozostaje nic innego, jak tylko poczekać na konkretne projekty ustaw.

Mec. Jakub Troszyński
Główny Ekspert ZPP ds. Infrastruktury