

Warszawa, 21 lipca 2023 r.

ZDG/DAiL/0284/07.23/MS

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

z uwagi na trudną sytuację rynku budowlanego spowodowaną dynamicznym wzrostem cen materiałów i usług, skokowym wzrostem inflacji oraz kosztów finansowania, które zwiększyły się z powodu gwałtownego wzrostu stóp procentowych, jako organizacja zrzeszająca firmy budowlane realizujące inwestycje infrastrukturalne w trybie zamówień publicznych, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zwracają się do Pana Ministra z prośbą o podjęcie stosownych działań zaradczych wobec skutków ww. czynników.

Dotychczas podjęte przez Rząd oraz zamawiających publicznych decyzje w zakresie zwiększenia limitów waloryzacyjnych kontraktów inwestycyjnych zawartych z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) spotkały się z bardzo pozytywnym odbiorem w branży budowlanej. Apele oraz argumentacja podnoszona przez wykonawców w toku rozmów została wysłuchana i uwzględniona przez stronę publiczną. Efektem było podpisanie aneksów do kontraktów zawartych przed 24 lutego 2022 r., mocą których zwiększono limity waloryzacyjne z 5 % do 10 %. Obecnie okazuje się jednak, że wprowadzone rozwiązania są niewystarczające. W momencie prowadzenia rozmów na temat zwiększenia limitów waloryzacyjnych z 5 % do 10 % zakładano, że po wzrostach cen powinny nastąpić ewentualne spadki, co pozwoli utrzymać średni wzrost w granicach 10 %. Tak się jednak nie stało, a koszty większości materiałów budowlanych (np. cement, olej napędowy, beton, kruszywa – mieszanka, kruszywa – grysy) i usług (np. koszty transportu, koszty energii, robocizna) oraz koszty finansowania stale rosną. To powoduje, że ceny wskazywane w ofertach składanych do GDDKiA w toku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przed 24 lutego 2022 r., nie przystają do aktualnych kosztów ponoszonych przez wykonawców. Stały wzrost zdecydowanej większości kosztów, które w I kwartale 2023 r., dla kontraktów zawartych przed 24 lutego 2022 r. w wielu wypadkach sięga nawet kilkunastu-kilkudziesięciu procent, oraz

niewystarczające już limity waloryzacyjne powodują, że wykonawcy realizujący publiczne inwestycje budowlane ponoszą straty.

Co prawda można odnieść wrażenie, że ceny materiałów budowlanych i robocizny powoli się stabilizują, jednak w dalszym ciągu pozostają na bardzo wysokim poziomie, znacząco przewyższającym poziom tych towarów i usług przed rokiem 2022, a więc cen wskazywanych przez wykonawców w ofertach składanych w toku postępowań zakończonych przed 24 lutego 2022 r. Okres styczeń 2022 r. – styczeń 2023 r. to znaczący wzrost cen materiałów budowlanych i usług, które mocno wstrząsnęły rynkiem budowlanym. Nie bez wpływu na wzrost kosztów realizacji inwestycji drogowych pozostają też problemy logistyczne spowodowane zerwanymi łańcuchami dostaw wywołanymi najpierw pandemią COVID-19, a potem wybuchem wojny w Ukrainie i wszystkie inne związane z tym dodatkowe koszty, np. wzrost cen energii, transportu kolejowego i kołowego, a także problemy z pozyskaniem pracowników w szeroko rozumianej branży budowlanej. Na horyzoncie pojawiły się również wzrosty płacy minimalnej. Te czynniki cenotwórcze wpłynęły i w dalszym ciągu wpływają na bardzo wysoki poziom cen materiałów budowlanych, kosztów pracy i innych usług. Oczywiście żaden mechanizm, w tym wprowadzone limity waloryzacyjne nie zwalniają wykonawców z dokonania analizy ryzyka i rzetelnej wyceny ofert, ale pamiętać należy, że na analizę ryzyka oraz rzetelne ofertowanie wpływ mogą mieć czynniki, które nie są możliwe do przewidzenia, takie jak np. pandemia i wojna oraz ich długofalowe skutki.

Polski Związek Pracodawców Budownictwa (PZPB) i Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa (OIGD) dokonały, z uwzględnieniem koszyka waloryzacyjnego określonego w umowach, wnikliwej analizy obrazującej sytuację wykonawców realizujących kontrakty infrastrukturalne zawarte przed 24 lutego 2022 r. Pod lupę wzięto 35 kontraktów budowlanych. Z analizy tej wynika, że ustalony na poziomie 10 % limit waloryzacji został już przekroczony w przypadku ponad 35 % zbadanych kontraktów dotyczących inwestycji drogowych wykonywanych w ramach Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych, pomimo że wiele z nich jest dopiero w początkowej fazie realizacji lub jedynie w kilkudziesięciu procentach zaawansowania. Szacunki przedstawione przez PZPB oraz OIGD wskazują, że wartość ponoszonych przez wykonawców kosztów ponad 10 % limitu waloryzacyjnego, czyli w zakresie kosztów ponoszonych w całości przez wykonawców i podwykonawców, to co najmniej 1 mld zł rocznie. Powyższe wprost potwierdza, że limity waloryzacyjne na poziomie 10 % przestały być wystarczające.

Mechanizm waloryzacyjny zakłada, że ryzyko wzrostu, ale także spadku cen, dzielone jest pół na pół pomiędzy inwestora a wykonawcę, natomiast waloryzacja może przybierać

zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne. Co ważne, obecnie firmy wykonawcze, z uwagi na przekraczanie limitów waloryzacyjnych, ponad ich wysokość, ponoszą lub poniosą ryzyko samodzielnie, w 100 %. Z przyznanego bowiem limitu, w oparciu o ww. model, firmy już poniosły 50 % wzrostu kosztów, które nastąpiły dotychczas, natomiast ponad przyznany limit 10 % ponoszą lub poniosą w tym modelu waloryzacyjnym aż 100 % wzrostu kosztów. Taki stan rzeczy niezgodny jest z przyjętym modelem. Zgodnie z jego mechanizmami, wykonawcy i tak ponoszą 50 % ryzyka wzrostu kosztów, ale wydaje się, że dalece nieuczciwym jest przenoszenie przez stronę publiczną na przedsiębiorców 100 % odpowiedzialności za wzrosty. Taka sytuacja nie będzie miała miejsca, o ile limit waloryzacyjny zostanie podniesiony ponad ustalone 10 %. Wtedy wykonawcy będą ponosić te koszty, zgodnie z wypracowanym modelem, tj. w 50 %. Analizy dokonane przez PZBD oraz OIGD na podstawie realizowanych 35 kontraktów budowlanych zawartych przed 24 lutego 2022 r. z GDDKiA nie pozostawiają złudzeń, że koniecznym jest podniesienie limitów waloryzacyjnych do progu 20 %, co pozwoli na zapobieżenie dalszym negatywnym skutkom wzrostu cen materiałów i usług budowlanych.

Szacuje się, że wprowadzenie nowych limitów waloryzacyjnych na poziomie 20 %, o które wnioskują organizacje branżowe oraz sektor budowlany, spowoduje konieczność podwyższenia limitu finansowego Rządowego Programu Dróg Krajowych o ok. 2 mld zł. Pamiętać jednak należy, że nie jest to wypłata jednorazowa, ale rozłożona w czasie na kilka lat.

Całokształt argumentacji przedstawionej w piśmie potwierdza, że aktualizacja limitów waloryzacyjnych jest niezbędna i uzasadniona. Pozostawienie limitów waloryzacyjnych na aktualnym poziomie nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb rynku i wzrostów cen i materiałów. Taki stan rzeczy może doprowadzić do istotnego osłabienia polskiego rynku zamówień publicznych, zaś w skrajnych przypadkach prowadzić może nawet do upadłości firm wykonawczych i podwykonawczych oraz niewykonywania i zrywania realizowanych już umów zawartych w trybie zamówień publicznych.

Pomimo, że przedłożona przez PZPB i OIGD analiza zawiera wykaz zanonimizowanych umów wykonawczych, z danych przedstawionych przez firmy budowlane zrzeszone w strukturach Pracodawców RP wynika, że większość tych inwestycji prowadzona jest we wschodnich województwach Polski. Są to projekty strategicznie ważne dla tych regionów, również z uwagi na aktualną sytuację geopolityczną. Mowa konkretnie o fragmentach drogi ekspresowej S19 z Białegostoku do Lublina oraz Rzeszowa do granicy ze Słowacją, drogi S12 i S17 z Lublina do Chełma i granicy z Ukrainą oraz autostrady A2 z Mińska Mazowieckiego do Białej Podlaskiej. Problem braku adekwatnej waloryzacji

przedmiotowych kontraktów dotyczy nie tylko głównych wykonawców, ale również podwykonawców, wśród których znajduje się wiele firm działających na terenie wschodnich województw Polski i zatrudniających tamtejszą, miejscową ludność. Udzielenie wsparcia tym firmom jest o tyle kluczowe, że pozwoli zachować miejsca pracy na terenach wschodnich, a także zapewni możliwość ich dalszego funkcjonowania, w tym utrzymania ciągłości realizacji kontraktów, w których są podwykonawcami. Niewykonanie w terminie inwestycji o znaczeniu strategicznym to również dodatkowe koszty wykonawstwa zastępczego.

Na marginesie, Pracodawcy RP wskazują, że analogiczny problem występuje w przypadku kontraktów realizowanych na rzecz PKP-PLK, z tym że dotychczas w odniesieniu do większości umów nie zawarto aneksów zwiększających limit waloryzacji z 5 % do 10 %. Tematyka ta nie jest przedmiotem tego wystąpienia, ale sygnalizujemy, że pozostaje aktualnym problemem.

Wobec obiektywnych czynników przedstawionych w niniejszym stanowisku, Pracodawcy RP zwracają się do Pana Ministra z prośbą o jak najszybsze podjęcie działań mających na celu podwyższenie limitów waloryzacyjnych ustalonych dla kontraktów drogowych realizowanych na rzecz GDDKiA, a zawartych przed 24 lutego 2022 r., w tym wyznaczenie terminu spotkania z przedstawicielami firm wykonawczych i zainteresowanymi organizacjami.

Jednocześnie deklarujemy swoje wsparcie oraz uczestnictwo w działaniach i rozmowach mających na celu ustalenie satysfakcjonujących obie strony zasad waloryzacji kontraktów budowlanych.

Z szacunkami!

Rafał Juchiewicz