Krótki czas wydatkowania KPO

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) jest w ostatnich tygodniach jednym z najczęściej poruszanych merytorycznych tematów polskiej polityki. Nim Komisja Europejska odblokuje Polsce środki, upłynie kilka miesięcy. Przyznanie KPO nie odbywa się bezwarunkowo czy na podstawie samych deklaracji polityków. Konieczne będzie albo realizacja kamienia milowego, o który toczy się największy spór, tj. wprowadzenie zmian legislacyjnych, dotyczących praworządności, albo renegocjacji kolejności kamieni milowych. Młyny parlamentarne mielą powoli. Negocjacje też nie dają wyniku po jednym spotkaniu. Realnie pierwszy kwartał 2024 r. będzie dobrym terminem odblokowania środków.

Sprawą kluczową staje się więc wyzwanie, jak Polska może w krótkim czasie i efektywnie wykorzystać środki. Polska będzie mieć około dwóch i pół roku na absorpcję środków z KPO (terminem rozliczenia ma być sierpień 2026 r.). W wielu branżach, np. w transporcie jest to niezmiernie mało. Podobnie, dla wielu inwestycji, np. kolejowych, nawet uprzednio przygotowanych od strony formalnej, będzie to miało zbyt mało czasu na ich przeprowadzenie. Również mechanizm tzw. prefinansowania, który jest obecnie wdrażany, nie jest gwarancją pokrycia ze środków KP) (refinansowania). Zasadniczym pytaniem jest, jak sprawnie i efektywnie spożytkować pieniądze z KPO?

Rozproszenie inwestycji w walce z wykluczeniem transportowym

Dużo potencjału na sprawną absorpcję środków KPO ma problem wykluczenia transportowego prowincji. Są tu dwa szybkie w realizacji i – co istotne – zdecentralizowane w zarządzaniu tematy: uzupełnianie dróg o infrastrukturę rowerową (służącą również ruchowi pieszemu) oraz budowa nowoczesnego systemu transportu publicznego w powiatach. Oba działania – realizowane wspólnie lub niezależnie przyniosą szybko zdecydowany efekt społeczny. Zapewnią dzieciom i młodzieży bezpieczną drogę do szkoły, dorosłym dojazd do pracy (sprzyjając aktywizacji zawodowej), do sklepów czy placówek opieki zdrowotnej. Przy okazji staną się szansą dla regionalnej turystyki.

Budowa drogi rowerowej to od pomysłu, przez projekt i pozwolenia na budowę, do realizacji zazwyczaj około półtora roku. Stworzenie systemu komunikacji powiatowej, to około dwóch lat, uwzględniając rzetelne sporządzenie planu transportowego i zakup autobusów (produkcja pojazdów to od pół do roku).

Jakość i synergia w działaniach

W obu przypadkach nabór wniosków do tych zadań musiałby uwzględniać jakość proponowanych rozwiązań oraz premiować komplementarne pomysły sprzyjające innym celom KPO. Kryteria jakościowe musiałyby wynikać nie tylko z deklaracji beneficjentów. Dla wielu gmin czy powiatów, wbrew pozorom budowa dróg rowerowych wysokiej jakości czy tworzenie atrakcyjnych systemów transportu publicznego, to nowe wyzwania. Rząd mógłby wspierać projekty merytorycznie, tworząc kartę podstawowych standardów (np. wymóg nawierzchni bitumicznych dróg rowerowych, dostosowanie przystanków autobusowych do potrzeb osób z ograniczoną mobilnością poprzez wyniesienie platformy do wysokości podłogi autobusu niskowejściowego oraz system prowadnic dla osób niewidomych i niedowidzących). Komplementarność projektów powinna polegać np. na budowie kanałów teletechnicznych (tj. położeniu rury peszel) pod drogami rowerowymi, umożliwiając w przyszłości ułożenie w nich światłowodów (synergia z celem dotyczącym ekspansji łączy cyfrowych). Innymi działaniami, np. w sferze społecznej, mogłyby być szkolenia na kierowców, gdyż brak kierowców jest – po braku woli politycznej i niedostatecznej ilości środków – największą barierą rozwoju transportu autobusowego w Polsce.

Przykłady kompleksowych działań można by jeszcze mnożyć. Istotą jest jednak przełamanie silosowego myślenia, które funkcjonowało lub jeszcze funkcjonuje w wielu programach, np. w Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg czy w Programie Inwestycji Strategicznych.

Konsensus polityczny wokół działań

Powyższe postulaty nie byłyby radykalnie dużymi zmianami w pierwotnych postanowieniach KPO, gdyż rząd Mateusza Morawieckiego (PiS) pozostawił – przynajmniej w sferze transportu – kierunkowo dobrze przygotowany dokument. Należałoby zmienić jedynie kryterium przydziału bezzwrotnej pomocy (obecnie adresowanej głównie dla podmiotów administracji rządowej) i tanich pożyczek (głównie dla samorządów), na kryteria premiujące inwestycje przynoszące największy efekt społeczny i realizowane w myśl najlepszych standardów.

Walka z wykluczeniem transportowym znajduje się również w deklaracjach polityków zwycięskiej koalicji ugrupowań (KO, Polska 2050, PSL i Nowa Lewica), więc budowa konsensusu społecznego jest ułatwiona. W Polsce są już obszary, na których udało się osiągnąć bardzo dobre rezultaty. Powiat lipnowski może dzielić się

doświadczeniem w organizacji subregionalnego publicznego transportu zbiorowego, a województwo małopolskie w zakresie budowy infrastruktury rowerowej. Co więcej, niektóre polskie miasta pod względem jakości nowej infrastruktury rowerowej wyprzedzają zagranicznych partnerów, od których jeszcze kilkanaście lat temu się uczyły; nowa infrastruktura rowerowa w Poznaniu jest zdecydowanie lepsza niż nowopowstająca w partnerskim mieście – Hanowerze.

Ograniczanie wykluczenia transportowego na prowincji nie stoi w sprzeczności z rozwojem infrastruktury transportu publicznego czy rowerowej w miastach miast. Wiele z nich, np. wspomniany Poznań, ma dobrze przygotowane koncepcje, standardy jakościowe, barierą jest brak finansowania, aby utrzymać ambitne harmonogramy. Pewien potencjał alokacji mają projekty tramwajowe uprzednio przygotowane, które nie zostały dofinansowane z budżetu UE na lata 2014-2020. W obecnej wersji KPO inwestycje tramwajowe akurat nie uzyskały należytego znaczenia, choć dobrze wpasowują się w cele programu, a zwłaszcza w cele klimatyczne.

Priorytety debaty publicznej

Autobus do każdej wsi czy bezpieczne drogi dla rowerzystów i pieszych umożliwiające dotarcie do szkół czy największych pracodawców na prowincji przyniosą większy efekt społeczny niż nowe składy push-pull dla PKP Intercity. Zarządzanie ryzykiem przekroczenia napiętych harmonogramów KPO będzie łatwiejsze przy setkach czy tysiącach małych lub średnich projektów niż przy kilku wielkich. Decentralizacja inwestycji walnie pobudzi lokalne gospodarki, zarówno podczas procesu inwestycyjnego, jak i po jego ukończeniu ułatwiając aktywizację zawodową mieszkańców prowincji. Temat wykorzystania środków z Krajowego Programu Odbudowy jest więc obecnie pilniejszy niż rozstrzygnięcia dotyczące Centralnego Portu Lotniczego.

Fot. Droga dla pieszych i rowerzystów oraz infrastruktura przystankowa przy drodze powiatowej 2406P w gminie Suchy Las. Michał Beim, licencja CC-BY 4.0