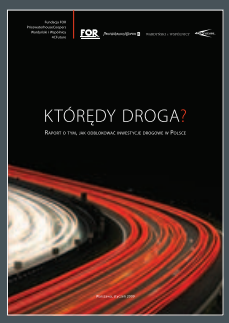
Fundacja FOR
PricewaterhouseCoopers
Wardyński i Wspólnicy
4CFuture

KTÓRĘDY DROGA?

Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce

Warszawa, styczeń 2009



Autorzy:

Jarosław Kantorowicz, Andrzej Rzońca (FOR)
Piotr Jutkiewicz, Norbert Kołos, Michał Stokłosa (4CF)
Anna Kiwiel, Maja Koźmińska, Julia Patorska (PwC)
Tadeusz Lewandowski, Marcin Radwan-Röhrenschef (WiW)

Za merytoryczną pomoc w przygotowaniu raportu autorzy dziękują: Janowi Baranowi, Adrianowi Furgalskiemu, Mirelli Lechna, Jędrzejowi Maleszy, Rafałowi Osińskiemu, Janowi Stylińskiemu, Tadeuszowi Syryjczykowi, Jarosławowi Walkiewiczowi.

Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy ich autorów.

opracowanie graficzne i skład: manfolio

Warszawa, styczeń 2009

www.for.org.pl
www.pwc.com/pl
www.wardynski.com.pl
www.4cf.eu

Sponsor strategiczny FOR

SPIS TREŚCI

Synteza 2

1. Wprowadzenie 3

2. Wpływ infrastruktury transportowej na wzrost gospodarki 4
   - 2.1. Długi okres 4
   - 2.2. Kilka zastrzeżeń 7
   - 2.3. Krótki okres 9

3. Stan infrastruktury drogowej w Polsce 10

4. Szacunki korzyści z rozwoju sieci autostrad w Polsce 20
   - 4.1. Korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów eksploatacji samochodów 22
   - 4.2. Korzyści z mniejszej ilości czasu spędzonego w podróży 22
   - 4.3. Korzyści ze zmniejszenia liczby wypadków drogowych 24
   - 4.4. Korzyści ze zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska 26
   - 4.5. Łączne korzyści i koszty 28
   - 4.6. Analiza scenariuszowa 30

5. Wydatki na infrastrukturę drogową w Polsce 31

6. Źródła finansowania infrastruktury drogowej 34
   - 6.1. Krajowe środki publiczne 35
   - 6.2. Fundusze unijne 38
   - 6.3. Finansowanie długiem z międzynarodowych instytucji finansowych 39
   - 6.4. Finansowanie długiem przez komercyjne instytucje finansowe 41
   - 6.5. Finansowanie z emisji obligacji 42
   - 6.6. Partnerstwo publiczno-prywatne 43
   - 6.7. Wpływ obecnej sytuacji na rynkach finansowych na rozwój infrastruktury drogowej 45

7. Bariery rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce 46
   - 7.1. Złe zarządzanie 46
   - 7.2. Brak stabilności administracji 47
   - 7.3. Bariery prawne i proceduralne 47

8. Potrzebne zmiany 52
   - 8.1. Rozwiązania organizacyjne 52
   - 8.2. Rozwiązania prawne oraz proceduralne 52

9. Podsumowanie 56

Bibliografia 60

Synteza

- Dobre drogi obniżają koszty transportu. Redukując ryzyko nieterminowych dostaw, ułatwiają specjalizację. Pozwalając na wyjście ze sprzedażą poza lokalne rynki, umożliwiają czerpania korzyści z dużej skali produkcji. Dając możliwość szybkiego pokonywania dużych odległości, pozwalają na pracę poza miejscem zamieszkania, a tym samym ułatwiają jej dopasowanie do kwalifikacji. Za pośrednictwem tych i innych kanałów poszerzają możliwości zyskownego lokowania kapitału, a zwiększając zyski podnoszą zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania.

- Infrastruktura drogowa w Polsce ma dwie główne słabości – brak autostrad (pod względem ich długości prześcigają nas dużo mniejsza Austria, czy Belgia) oraz zły stan techniczny.

- Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych autostrad, tj. A1, A2 i A4, pozwoliłoby zaoszczędzić w ciągu 25 lat na kosztach użytkowania samochodów, czasu podróży, wypadków i zanieczyszczenia środowiska- łącznie 97 mld PLN. Inwestycja ta zwróciłaby się po 15 latach i to bez uwzględniania jej wpływu na wzrost gospodarki. Opłacałoby się je wybudować, nawet gdyby połowa kierowców dalej korzystała ze starych dróg. Jednocześnie, kalkulacja opłacalności poszczególnych odcinków pokazuje, że w przyszłości kierunki inwestycji nie powinny być podporządkowane tranzytowi. Powinno się ich dokonywać przede wszystkim tam, gdzie mieszka dużo kierowców – np. na Śląsku. Sieć drogowa w tym regionie jest najgęstsza w kraju, ale mimo to drogi są tam najbardziej zatłoczone.

- Opóźnienia w rozwoju sieci dróg w Polsce sięgają lat 70-tych. Duże kwoty na drogi zaczęto przeznaczać dopiero po przystąpieniu do UE. Dopóki musiały być finansowane niemal wyłącznie ze środków krajowych, przegrywały z wydatkami socjalnymi. Nie potrafiono przy tym sięgnąć szerzej po środki pozabudżetowe, np. skorzystać z możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego. Dzięki funduszom z UE obecnie wydajemy na drogi większy odsetek PKB niż np. Niemcy, czy Wielka Brytania na całą infrastrukturę transportową. Nadal jednak są państwa – np. Czechy, które mają lepsze drogi, a wydają na nie większą część swojego PKB.

- Większość środków pochłaniają u nas drogi krajowe, choć są one przeciętnie w lepszym stanie technicznym niż drogi samorządowe. Struktura wydatków jest zaburzona także ze względu na rodzaj finansowanych robót. Na budowę lub rozbudowę dróg przeznacza się aż 9 razy więcej środków niż na remonty. Tymczasem remonty wykonywane na czas często mogłyby przynieść większe korzyści niż kosztowna rozbudowa. Szeroką, lecz dziurawą drogą nie przewiezie się więcej dóbr niż drogą węższą, ale w dobrym stanie technicznym.

- Pomimo dużo większej niż w przeszłości dostępności środków na inwestycje, nadal nie są one prowadzone w zadowalającym tempie. Poważną przeszkodą dla ich przyspieszenia są częste zmiany kadrowe i opór urzędników przed podejmowaniem decyzji, prawo administracyjne niedostosowane do stopnia złożoności inwestycji drogowych (które nie pozwala np. na zmianę decyzji lokalizacyjnych w części) przy jednoczesnej praktyce zamieszczania w decyzjach administracji szczegółów nie wymaganych prawem (których później nie sposób dotrzymać), przepisy związane z ochroną środowiska, z jednej strony, do niedawna niezgodne z prawem wspólnotowym (co może doprowadzić do utraty funduszy unijnych i skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych na ich podstawie), a z drugiej strony, zawierające niepotrzebne, przypadkowe restrykcje (np. w kwestii złożoności oceny oddziaływania inwestycji na środowisko) przy jednoczesnej praktyce nie przejmowania się tymi przepisami (prowadzącej do skutecznego blokowania niektórych inwestycji przez ich przeciwników).

1. Wprowadzenie

Każdy, kto poruszał się polskimi drogami, wie w jak kiepskim są one stanie

Problem polskich dróg jest dobrze znany każdemu kierowcy. Na negatywne konsekwencje niskiej ich jakości wskazują także ekonomiści. Świadomość istnienia tych konsekwencji mają również rządzący. Praktycznie każdy kolejny rząd stawiał sobie wśród priorytetów poprawę stanu dróg w Polsce. Powstawały kolejne wizje. Spośród najważniejszych dokumentów opracowanych tylko w ostatnich latach, należy wymienić: „Politykę transportową Państwa na lata 2006 – 2025", „Strategię Rozwoju Transportu na lata 2007 – 2013" i „Program budowy dróg krajowych na lata 2008 – 2012". Jednak tempo realizacji planów pozostawiało wiele do życzenia.

Ten raport pokazuje m.in.…

Poniższy raport identyfikuje główne słabości polskiej infrastruktury drogowej, ocenia wybrane koszty tych słabości oraz wskazuje działania potrzebne do ich usunięcia. Jego zasadnicza część składa się z 7 rozdziałów (ponumerowanych od 2 do 8):

- Rozdział drugi ma charakter teoretyczny. Opisano w nim kanały, za których pośrednictwem infrastruktura wpływa na wzrost gospodarki. Analizą objęto nie tylko długi, ale i krótki okres. Rozdział ten pokazuje, dlaczego warto inwestować w infrastrukturę.

- W rozdziale trzecim zestawiono dane nt. rozwoju sieci dróg i ich stanu technicznego, odpowiednio w Polsce (w tym w poszczególnych jej regionach) oraz w innych krajach Unii Europejskiej. Rozdział ten identyfikuje wymiary, pod względem których infrastruktura w Polsce najbardziej odstaje od posiadanej przez inne kraje UE.

…ile ten zły stan polskich dróg nas kosztuje i…

- W rozdziale czwartym zestawiono oszacowania 4 rodzajów kosztów związanych z użytkowaniem, odpowiednio, autostrad i dróg krajowych (koszty eksploatacji pojazdów, koszty czasu podróży, koszty wypadków i koszty zanieczyszczenia środowiska). Rozdział ten pokazuje skalę strat (w wymiarze pieniężnym), jakie ponosimy na skutek braku sieci autostrad.

- W rozdziale piątym przedstawiono wielkość i strukturę nakładów na infrastrukturę drogową w Polsce w ostatnich latach. Rozdział ten wskazuje rodzaje, odpowiednio, dróg i robót, na które przeznacza się zbyt mało środków, mimo obserwowanego od przystąpienia do UE radykalnego wzrostu łącznych nakładów na drogi.

- W rozdziale szóstym zestawiono zalety i wady poszczególnych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Rozdział ten pokazuje korzyści, które można odnieść z dostosowania sposobu finansowania inwestycji do specyfiki poszczególnych projektów.

…co trzeba zrobić, aby możliwie szybko ten stan się poprawił

- W rozdziale siódmym opisano bariery organizacyjne i prawno-proceduralne utrudniające realizację inwestycji drogowych w naszym kraju. Rozdział ten wyjaśnia, dlaczego mimo dostępności – od przystąpienia do Unii Europejskiej – znacznych środków na budowę i modernizację dróg procesy inwestycyjne nadal nie są prowadzone w zadowalającym tempie.

- W rozdziale ósmym przedstawiono sposoby na usunięcie zidentyfikowanych wcześniej barier organizacyjnych i prawno-proceduralnych. Rozdział ten pokazuje, co zrobić, aby inwestycje drogowe były realizowane szybciej.

2. Wpływ infrastruktury transportowej na wzrost gospodarki

2.1. Długi okres

Tempo wzrostu gospodarki zależy z jednej strony od dynamiki, produktywności pracy i kapitału (a więc od tego jak efektywnie są one używane i jak wprowadzane są innowacje) oraz, z drugiej strony, od nakładów pracy i kapitału, w tym kapitału ludzkiego. Infrastruktura, w tym sieć dróg, wpływa na każdą z tych wielkości.

Rozwinięta infrastruktura …

Rozwój infrastruktury, po pierwsze zwiększa produktywność sektorów, które bezpośrednio jej używają. Tę samą liczbę dóbr lub ludzi można przewieźć w krótszym czasie, a w efekcie tego przy niższych nakładach pracy i kapitału. Zasoby zaoszczędzone na transporcie dóbr i ludzi można wykorzystać w innych rodzajach działalności gospodarczej. Alternatywnie, przy danym zatrudnieniu i zasobach kapitału używanych w transporcie, można przewieźć więcej dóbr i ludzi.

Po drugie, rozwinięta infrastruktura podnosi produktywność także tych sektorów, które w niewielkim stopniu bezpośrednio jej używają.[1] Wpływ infrastruktury na produktywność całej gospodarki odbywa się za pośrednictwem kilku mechanizmów.

… pozwala zaoszczędzić na kosztach transportu i magazynowania,…

- Dobra infrastruktura obniża koszty dostaw i dystrybucji, redukując nie tylko koszty przewozu dóbr, ale i inne koszty – np. koszty magazynowania. Przedsiębiorstwa, nie musząc się obawiać opóźnień w dostawach, zniszczeń lub kradzieży ładunków (zob. np. World Bank's Investment Climate Surveys), mogą rezygnować lub ograniczać zakres tych rodzajów działalności, które kosztują, ale nie zwiększają produkcji. Mogą np. stosować strategię just-in-time. Pozwala ona na wykorzystanie nakładów pracy i kapitału, uprzednio używanych w magazynowaniu produktu, w działalności produkcyjnej.

  Różny stopień rozwoju infrastruktury skutkuje wysokim zróżnicowaniem szeroko pojętych kosztów transportu, obejmujących koszty zaopatrzenia, dystrybucji i kontaktów z kontrahentami. W krajach Ameryki Łacińskiej stanowią one od 15 proc. (Chile) do 34 proc. (Peru) wartości produkcji, podczas gdy dla krajów OECD analogiczny wskaźnik wynosi przeciętnie 10 proc.

…ułatwia specjalizację, bo spada ryzyko nieterminowych i niekompletnych dostaw,…

- Rozwinięta infrastruktura ułatwia specjalizację (Bougheas, Demetriades i Mamuneas, 2000), która od czasów Adama Smitha, ojca nowoczesnej ekonomii jest uznawana za podstawowe źródło rozwoju. Dzięki rozwiniętej infrastrukturze obniżają się pewne koszty stałe związane z produkcją, np. koszty kontaktów z kontrahentami. Mogą być oni znacznie bardziej oddaleni. Poszerza się liczba kombinacji potencjalnych kontaktów handlowych. Przedsiębiorstwa mogą, bez dużego ryzyka nieterminowych i niekompletnych dostaw, zlecać na zewnątrz po niskim koszcie te rodzaje działań, które nie stanowią ich podstawowej działalności. Mogą skupić się na tym, co potrafią wytworzyć względnie taniej niż inne przedsiębiorstwa.

…sprzyja wychodzeniu ze sprzedażą dóbr poza lokalne rynki,…

- Dobry stan infrastruktury zwiększa korzyści z dużej skali produkcji, bowiem sprzyja poszerzaniu wymiany handlowej między regionami i krajami (Bougheas i Demetriades, 1999). Przedsiębiorcy mogą sprzedawać swoje produkty nie tylko na lokalnym rynku, ale i w innych regionach i krajach. Koszty transportu rzadziej podbijają łączne koszty na tyle, aby wymiana z odległymi partnerami była nieopłacalna.

1 Natomiast zły stan infrastruktury tę dynamikę obniża. Np. spowolnienie dynamiki produktywności w Stanach Zjednoczonych w latach 70. bywa łączone z obniżeniem nakładów na infrastrukturę, które nastąpiło w tym samym okresie (zob. np. Aschauer, 1989).

W uprzywilejowanej sytuacji są te regiony, które sąsiadują z krajami o dobrze rozwiniętej infrastrukturze. Regiony te mogą dzięki niej pogłębiać wymianę handlową, jednocześnie nie ponosząc na nią dużych nakładów (Bougheas, Demetriades i Morgenroth, 1999). W Polsce dotyczy to regionów zachodnich i południowych.

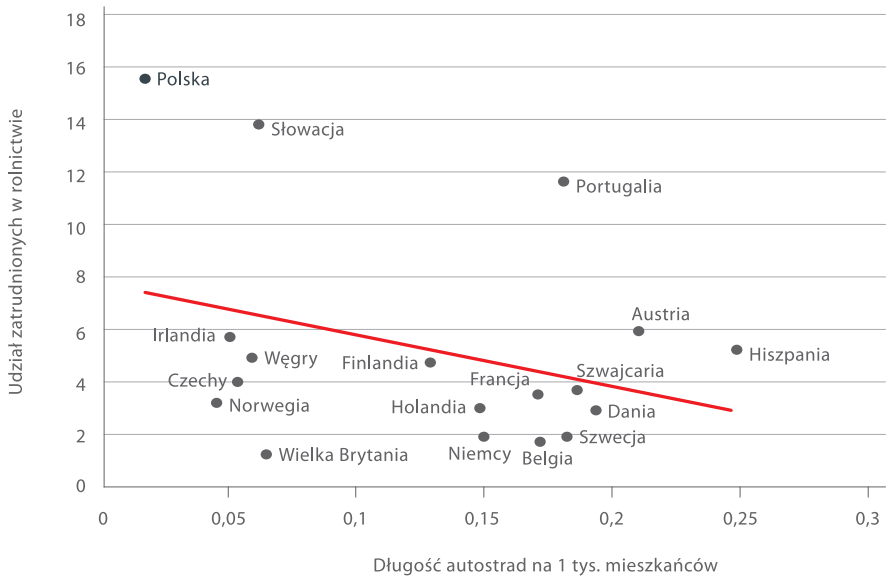
- Rozwinięta infrastruktura, pogłębiając międzyregionalną i międzynarodową wymianę handlową, sprzyja postępowi technicznemu. Obecność na rynkach innych niż lokalne wymaga od przedsiębiorstw uczenia się od znacznie szerszego kręgu konkurentów. Szersze możliwości bezpośredniego kopiowania rozwiązań sprawdzonych przez inne przedsiębiorstwa sprzyjają rozprzestrzenianiu się po kraju wiedzy o efektywniejszych metodach produkcji. Jeszcze większe znaczenie niż sprzedaż na innych rynkach mają dla postępu technicznego możliwości dokonywania zakupów w innych regionach lub krajach. Są one równoznaczne z dostępem do dóbr o większej różnorodności i wyższej jakości.[2] W szczególności import daje przedsiębiorstwom dostęp z jednej strony do maszyn bardziej zaawansowanych technologicznie, a z drugiej strony do komponentów i półproduktów, których w kraju nikt nie potrafi wytworzyć albo w ogóle, albo równie tanio lub równie dobrze. Według niektórych szacunków transfer technologii z zagranicy wyjaśnia nawet 90 proc. postępu technicznego w krajach rozwijających się (Keller, 2005).

…a tym samym uczeniu się od znacznie szerszego kręgu konkurentów lub – ogólniej mówiąc – szybszemu rozprzestrzenianiu się wiedzy, jak po niższym koszcie produkować więcej,…

- Dobry stan infrastruktury ułatwia przepływ pracowników z rolnictwa, charakteryzującego się niską produkcją na zatrudnionego, do sektorów, w których ich praca przynosi większe efekty. Osoby zamieszkałe na terenach wiejskich nie muszą przenosić się do miast, aby podjąć w nich pracę. Mogą niskim kosztem pozwolić sobie na codzienne dojazdy[3] (Palanza, 1998). Mogą też na miejscu podjąć bardziej dochodowe rodzaje działalności, np. dzięki rozwojowi turystyki napędzanemu przez poprawę stanu infrastruktury.

…ułatwia przepływ pracowników z rolnictwa, w którym wydajność pracy jest niska, do bardziej produktywnych sektorów…

Wykres 1. Korelacja – udział zatrudnionych w rolnictwie i długość autostrad na 1 tys. mieszkańców



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

2 Aby przekonać się jakie znaczenie dla rozwoju ma zwiększanie się różnorodności dóbr oraz ich jakości zob., odpowiednio, np. Romer (1990) oraz Aghion i Howitt (1992).

3 Oczywiście, pod warunkiem, że miejsce pracy nie jest na tyle oddalone, że mimo dobrej drogi – pozwalającej na szybkie pokonywanie dużych odległości, dojazd do pracy zająłby pracownikowi dużo czasu i pochłonął znaczne środki na eksploatację samochodu.

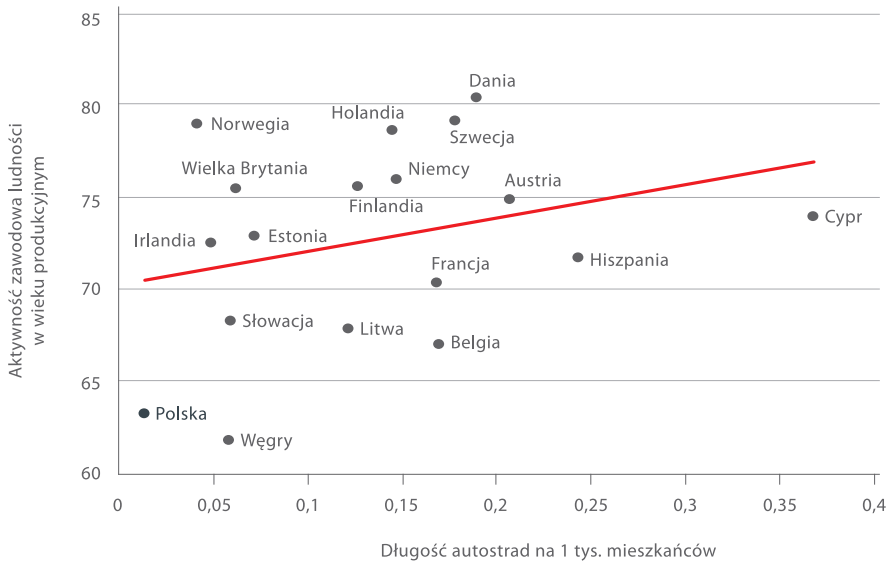
Po trzecie, rozwój infrastruktury może prowadzić do zwiększenia nakładów pracy. Jednak wbrew niektórym opiniom, sama wielkość zatrudnienia przy realizacji projektów infrastrukturalnych nie ma dużego znaczenia dla liczby miejsc pracy w gospodarce. Z jednej strony w skali całej gospodarki zatrudnienie przy tych projektach jest niewielkie (np. przy budowie autostrad w przedwojennych Niemczech pracowało zaledwie około 120 tys. osób). Z drugiej strony zatrudnienie to odciąga pracowników z innych sektorów.

Większe znaczenie mają dwa inne mechanizmy:

- Rośnie opłacalność podejmowania pracy zawodowej. Dobra infrastruktura obniża niektóre koszty stałe związane z podjęciem pracy. Tańsze staje się zarówno poszukiwanie pracy, jak i dojazd do niej. Mniej trzeba też wydawać na zrekompensowanie kosztów transportu osobom świadczącym usługi wykonywane samodzielnie przez pracownika przed podjęciem pracy zawodowej (np. opiekunkom dzieci za dojazd do miejsca zamieszkania pracownika).

…podnosi opłacalność pracy, bo tańsze staje się jej poszukiwanie i dojazd do miejsca zatrudnienia,…

Wykres 2. Korelacja – aktywność zawodowa ludności w wieku produkcyjnym i długość autostrad na 1 tys. mieszkańców

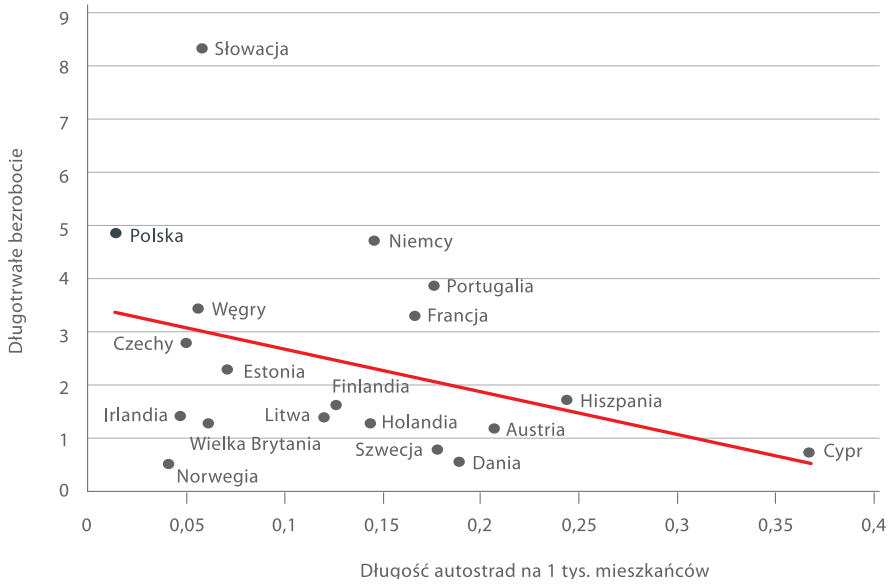


Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

- Może zmniejszyć bezrobocie strukturalne wynikające z niedopasowania podaży pracy do zapotrzebowania zgłaszanego przez przedsiębiorców (o ile jego spadku nie zablokują inne czynniki). Zwiększa się natężenie codziennych migracji, bo spada ich koszt. Z jednej strony pracownicy stają się bardziej dostępni dla przedsiębiorców, z drugiej – mają szersze możliwości poszukiwania przedsiębiorstw, w których istnieje zapotrzebowanie na ich kwalifikacje. Nie są zmuszeni do zawężenia tych poszukiwań do okolicy bliskiej ich miejsca zamieszkania. Dzięki krótkiemu czasowi podróży mogą jej poszukiwać w odległych miejscowościach (zob. np. Calderon i Servén, 2004).

…ułatwia znalezienie pracy odpowiadającej kwalifikacjom pracownika,…

Wykres 3. Korelacja – długotrwałe bezrobocie oraz długość autostrad na 1 tys. mieszkańców



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

Po czwarte, rozwinięta infrastruktura przyczynia się do wzrostu nakładów kapitału. Prowadząc do wzrostu produktywności czynników wytwórczych (zob. wcześniejsze akapity), poszerza ona możliwości dokonywania zyskownych inwestycji. Większe zyski z inwestycji podnoszą zarówno skłonność, jak i zdolność przedsiębiorstw do ich podejmowania. Firmy inwestują po to, aby odnieść z tego korzyści, zaś osiągnięte korzyści stanowią ostateczne źródło finansowania inwestycji. Dotyczy to nie tylko firm krajowych, ale i zagranicznych. Stan infrastruktury jest ważnym czynnikiem wpływającym na ich decyzje dotyczące lokalizacji produkcji – często to słaba infrastruktura w krajach o niskim poziomie rozwoju zaciera korzyści z niskich kosztów pracy (zob. np. World Bank – Transport Brief).

…poszerza możliwości zyskownego lokowania kapitału, a zwiększając zyski podnosi zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania,…

Po piąte, dobry stan infrastruktury sprzyja poprawie jakości kapitału ludzkiego. Ludziom z małych miejscowości lub mniej rozwiniętych regionów ułatwia dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej w większych miastach lub bardziej rozwiniętych regionach (Calderon i Servén, 2004).

…ułatwia ludziom z małych miejscowości dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej

Poprawa stanu infrastruktury, przynajmniej na początku, charakteryzuje się korzyściami skali, tzn. dany jej przyrost pozwala na coraz większy wzrost łącznej produkcji (zob. np. Aschauer, 1989). Dzieje się tak dzięki tzw. sieciowym efektom zewnętrznym (zob. np. Esfahani i Ramirez, 2003). Im gęstsza jest sieć dobrych dróg, tym szerszy jest krąg potencjalnych dostawców i klientów; liczba kombinacji możliwych kontaktów handlowych wzrasta nawet nie liniowo, a wykładniczo.

2.2. Kilka zastrzeżeń

Aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, powinno się…

Aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, muszą być spełnione dwa warunki (Bougheas, Demetriades i Morgenroth, 1999).

- Po pierwsze, muszą być one dokonywane w regionach nieodległych od miejsc pozwalających na znaczące poszerzenie, dzięki niższym kosztom transportu, wymiany handlowej. Powinno się ich dokonywać przede wszystkim na terenach zurbanizowanych o dużej gęstości zaludnienia. W ten sposób zwiększa się szanse na osiągnięcie istotnych sieciowych efektów zewnętrznych; ujawniają się pozytywne efekty aglomeracji (zob. też Esfahani i Ramirez, 2003).

… dokonywać ich przede wszystkim na terenach gęsto zaludnionych,…

- Po drugie, kraj, który je podejmuje, musi znajdować się na wystarczająco wysokim poziomie rozwoju, aby te inwestycje nie pochłonęły zbyt dużej części jego zasobów. Ten drugi warunek traci na znaczeniu w sytuacji, w której infrastruktura jest budowana ze środków pochodzących z pomocy zagranicznej, jednakże utrzymanie infrastruktury też kosztuje, a trudniej pozyskać środki z zagranicy na ten cel.

…i dostosowywać parametry techniczne (a co za tym koszty) do poziomu rozwoju kraju

Od pewnego poziomu rozwoju infrastruktury pojawiają się niekorzyści skali, tzn. jej dalszej poprawie towarzyszą coraz mniejsze społeczne korzyści. Przykładowo, wybudowanie drogi równoległej do już istniejącej nie zwiększa kombinacji potencjalnych kontaktów handlowych, chyba że na tyle istotnie obniży uprzednio wysokie (np. ze względu na duże natężenie ruchu) koszty transportu, że przywróci opłacalność niektórych kombinacji. Nowe drogi zamiast być komplementarne do już istniejących, mogą się okazać ich substytutami.

Tymczasem, o ile korzyści z inwestowania w infrastrukturę po przekroczeniu pewnego poziomu jej rozwoju maleją, o tyle koszty z nią związane rosną coraz szybciej. Pojawiają się chociażby tzw. menedżerskie niekorzyści skali – coraz mocniej musi być rozbudowywana administracja zarządzająca drogami, a w efekcie coraz szybciej rosną koszty nadzoru nad właściwym wypełnianiem przez nią swoich zadań.

Co gorsza, w praktyce ten nadzór okazuje się mało efektywny. W krajach wysoko rozwiniętych zasób infrastruktury jest mniejszy od maksymalizującego dynamikę rozwoju, ale nakłady na nią są większe od niezbędnych do osiągnięcia tego celu (Aschauer, 1998). W państwach na niższym poziomie rozwoju, w których administracja jest mniej sprawna, marnotrawiona jest połowa lub nawet więcej inwestycji publicznych (Pritchett, 2000). Ryzyko takiego marnotrawstwa jest podbijane przez finansowanie inwestycji publicznych z pomocy zagranicznej (Sanchez-Robles, 1998).

Wszędzie na świecie znaczna część środków przeznaczanych na rozbudowę infrastruktury jest marnotrawiona. Skala marnotrawstwa jest zwykle największa w przypadku projektów finansowanych z pomocy zagranicznej

Stosunkowo łatwo można zauważyć niedorozwój infrastruktury publicznej (np. zatłoczone ulice). Znacznie trudniejsza jest identyfikacja przerostu wydatków na ten cel. Skutkiem takiego przerostu (który bardziej niż od stanu infrastruktury zależy od sposobu wydawania publicznych pieniędzy) jest ograniczenie środków, jakie na inwestycje może przeznaczyć sektor prywatny (Aschauer, 1998). W takiej sytuacji inwestycje państwa wypychają bardziej produktywne, tj. prowadzące do większego przyrostu produkcji, inwestycje prywatne.

Wreszcie, dany zasób infrastruktury może być wykorzystywany z różną efektywnością. Zależy ona m.in. od tego, czy na czas są przeprowadzane niezbędne remonty. Dziurawą autostradą nie przewiezie się szybciej większej liczby dóbr i ludzi niż zwykłą drogą w dobrym stanie. Ponadto, jeśli nie utrzymuje się dróg w odpowiednim stanie, to później potrzeba ogromnych środków, aby go przywrócić. Gdyby np. w krajach afrykańskich wydano 12 mld dolarów na utrzymanie dróg w latach osiemdziesiątych, kraje te nie potrzebowałyby dekadę później 45 mld dolarów na ich odbudowę (Bank Światowy, 1994).

Wykonywane na czas drobne remonty istniejącej infrastruktury często mogłyby przynieść…

Jak wykazują badania (Hulten, 1996):

- różna efektywność użytkowania zasobów infrastrukturalnych (mierzona intensywnością ich użytkowania) może aż w jednej czwartej wyjaśniać dysproporcje w poziomie rozwoju między krajami afrykańskimi i krajami Azji Wschodniej[4];
- poprawa o 1 proc. efektywności wykorzystania istniejącej infrastruktury w krajach o niskim lub umiarkowanym dochodzie na mieszkańca okazuje się mieć ponad 7 razy silniejszy wpływ na wzrost gospodarki niż podobna zmiana w wielkości inwestycji publicznych;
- w krajach, w których istniejąca infrastruktura jest wykorzystywana nieefektywnie, nakłady na jej rozbudowę nie przynoszą praktycznie żadnych korzyści.

…znacznie większe korzyści niż jej kosztowna rozbudowa

2.3. Krótki okres

W krótkim okresie rozbudowa infrastruktury, szczególnie jeśli jest finansowana długiem publicznym lub pomocą zagraniczną, może prowadzić do zwiększenia łącznego popytu w gospodarce. Ale aby łączny popyt wzrósł, finanse publiczne muszą być w dobrym stanie. Jeśli ludzie obawiają się, że wkrótce państwo będzie zmuszone podnieść podatki, bo trudno mu będzie znaleźć kolejnych pożyczkodawców, wtedy ograniczają konsumpcję i powstrzymują się przed inwestowaniem. Wolą gromadzić środki, które w momencie podwyżki podatków pozwolą im złagodzić jej negatywne konsekwencje dla warunków życia. Popyt prywatny zmniejsza się mocniej niż rośnie popyt sektora publicznego (zob. np. Bertola i Drazen, 1993).

Inwestycje infrastrukturalne mogą zwiększyć łączny popyt w gospodarce…

…jednak aby tak się stało, nie mogą skutkować dużym deficytem w finansach państwa, który wywołałby obawy wśrod ludzi o stabilność gospodarczą kraju

Wzrost popytu, napędzany inwestycjami infrastrukturalnymi, może przynieść pozytywne skutki w postaci pełnego wykorzystania mocy wytwórczych w gospodarce (w tym spadku bezrobocia) tylko wówczas, gdy moce te nie były uprzednio w pełni wykorzystywane. W przeciwnym przypadku, tj. w okresie dobrej koniunktury, będzie on głównie podsycał presję inflacyjną.

Podejmując decyzję o skokowym zwiększeniu inwestycji infrastrukturalnych, osoby odpowiedzialne za prowadzenie polityki gospodarczej muszą zwracać uwagę na stopień wykorzystania mocy wytwórczych nie tylko w całej gospodarce, ale i w sektorze budowlanym oraz w sektorach wytwarzających materiały budowlane. Nie jest możliwe szybkie zwiększenie tych mocy. W rezultacie skokowe podniesienie nakładów na infrastrukturę może doprowadzić do gwałtownego wzrostu cen usług budowlanych. Państwo, wydając znacznie więcej na infrastrukturę, wcale nie musi osiągnąć wyraźnej poprawy jej stanu.

Na skutek ograniczeń w zdolnościach wytwórczych firm budowlanych, których nie da się szybko powiększyć, państwo wydając znacznie więcej na infrastrukturę, wcale nie musi wyraźnie poprawić jej stanu

Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia do niedawna w Polsce. Z jednej strony duża część wykwalifikowanych pracowników budowlanych wyjechała w poszukiwaniu lepiej płatnej pracy na Zachód, z drugiej – utrudniony był (i jest nadal) napływ pracowników zza wschodniej granicy.[5] Ponadto, praktycznie wszystkie kraje naszego regionu realizowały kosztowne programy rozbudowy infrastruktury, co osłabiało presję konkurencyjną na nasze przedsiębiorstwa wywieraną z zewnątrz. Jednocześnie w ostatnich kilku latach gwałtownie wzrosły ceny surowców (ciągnięte w górę przez szybko rosnące zapotrzebowanie na nie na rynkach wschodzących, w szczególności w Chinach), a w ślad za nimi – ceny materiałów budowlanych (np. cena masy asfaltowej wzrosła w ostatnim roku o 20 proc.). Dodatkowo moce wytwórcze sektorów

4 Nie da się jednak wykluczyć, co zauważa sam Hulten, że opracowany przez niego wskaźnik efektywności wykorzystania infrastruktury odzwierciedla efektywność wykorzystania wszystkich czynników wytwórczych.

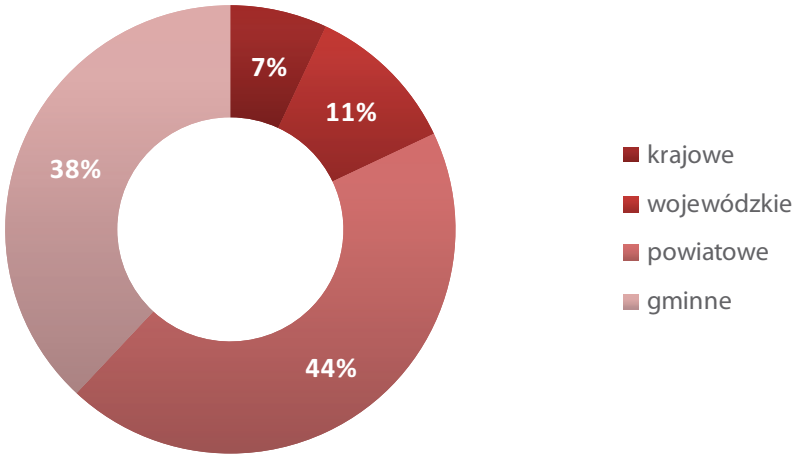
5 W efekcie, np. obywatele Ukrainy, jeśli decydują się na wyjazd do pracy za granicę, częściej wybierają rynek pracy w Rosji, w tym szczególnie w okręgu moskiewskim; źródło: http://budownictwo.wnp.pl/ukraincy-wola-moskwe-od-polski,44632_1_0_0.html

produkujących materiały budowlane w Polsce były (i są) na tyle ograniczone (a koszt transportu tych materiałów z zagranicy na tyle wysoki), że zawężają możliwości wyboru technologii budowy infrastruktury. Przykładowo produkcja cementu w naszym kraju jest niewystarczająca, aby budowa dróg betonowych mogła obecnie stanowić poważną alternatywę dla dróg asfaltowych[6] (z drugiej strony zob. rozdział dotyczący sposobu finansowania infrastruktury, w tym w szczególności fragment opisujący konsekwencje zawirowań na rynkach finansowych dla dostępności różnych źródeł finansowania).

3. Stan infrastruktury drogowej w Polsce

W 2007 r. mieliśmy w Polsce niemal 259 tys. km dróg publicznych o twardej nawierzchni (tj. 83 km na 100 km^2 powierzchni kraju), w tym ponad 18,5 tys. km dróg krajowych, 28,5 tys. km dróg wojewódzkich, 114 tys. km dróg powiatowych oraz 97,5 tys. km dróg gminnych. Autostrad oraz dróg ekspresowych wchodzących w skład dróg krajowych pod koniec 2008 r. było, odpowiednio, ponad 750 km oraz blisko 450 km.

Wykres 4. Udział poszczególnych typów dróg tworzących ogólnopolską sieć dróg publicznych o twardej nawierzchni



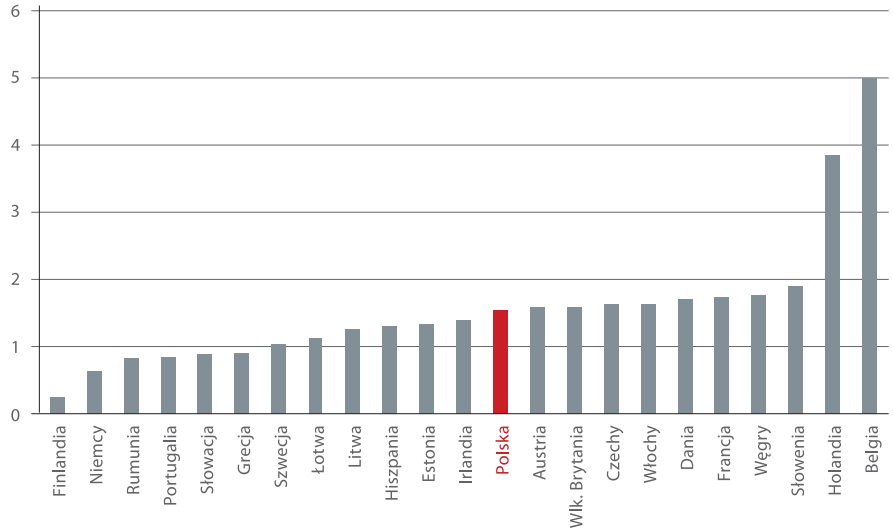
Źródło: *opracowanie własne na podstawie GUS – Transport – wyniki działalności w 2007 r.*

Pod względem gęstości sieci dróg ogółem Polska zajmuje w Europie przeciętną pozycję. Liderzy klasyfikacji – Belgowie i Holendrzy – mają, odpowiednio, ponad 3 i 2-krotnie lepiej rozbudowaną sieć drogową w przeliczeniu na km^2 powierzchni niż Polska. Z państw naszego regionu większa gęstość sieci drogowej występuje np. w Słowenii, na Węgrzech i w Czechach. Ale wiele państw UE ma krótszą sieć dróg w stosunku do swojej powierzchni. Należą do nich m.in. Niemcy, Hiszpania i Irlandia, a z państw naszego regionu – Słowacja i państwa nadbałtyckie. Słabość polskiej infrastruktury nie wynika więc z ogólnej gęstości dróg.

Wiele państw UE ma krótszą sieć dróg w stosunku do swojej powierzchni niż nasz kraj (w tym Niemcy i Hiszpania)

6 Tymczasem, droga betonowa, choć nadal droższa w budowie, może być eksploatowana 30-40 lat, podczas gdy droga asfaltowa wymaga remontu już po 10 latach: http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/19956,w_polsce_buduje_sie_drogi_nietrwale_bo_tanie.html

Wykres 5. Gęstość sieci drogowej w niektórych krajach UE (km/km^2)

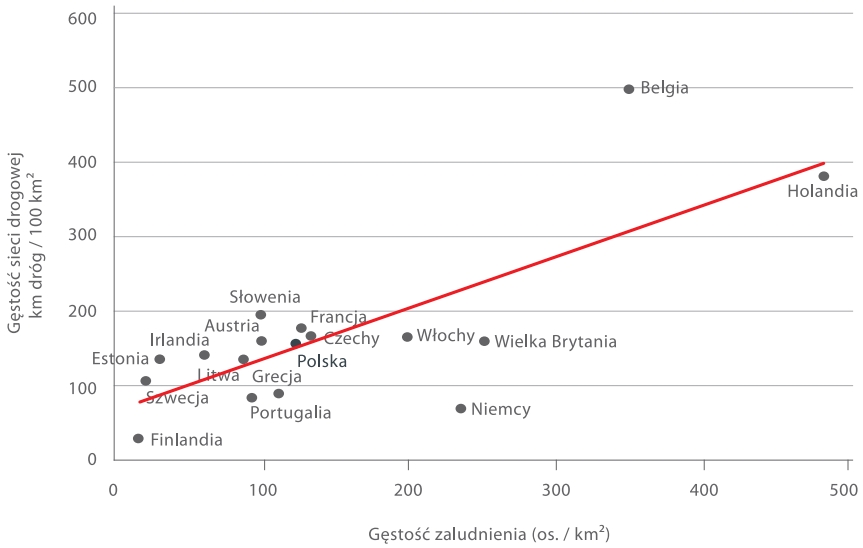


Źródło: *opracowanie własne na podstawie Euromonitora*

Trzeba pamiętać, że Polska nie jest krajem o wysokiej gęstości zaludnienia. Tymczasem, im mniej ludzi mieszka na danym obszarze, tym mniej gęstej sieci połączeń drogowych oni potrzebują. Biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia- długość sieci dróg na km powierzchni kraju jest u nas większa od przeciętnej dla całej Unii Europejskiej. W rezultacie, na 1 km drogi publicznej w Polsce przypada mniej niż 100 mieszkańców, podczas gdy np. w Hiszpanii wskaźnik ten wynosi 259 osób, w Rumunii 271, a na Węgrzech 327. Tymczasem nawet gdyby na 1 km drogi przypadało w naszym kraju tyle samo osób co średnio w innych państwach UE, to dostępność dróg u nas byłaby większa niż tam, bo wciąż odstajemy od średniej unijnej pod względem liczby samochodów na 1000 mieszkańców (co oznacza, że większy odsetek osób nie może samodzielnie korzystać z dróg).

Biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia, długość sieci dróg na km powierzchni kraju jest u nas większa od średniej dla całej Unii

Wykres 6. Gęstość sieci drogowej w krajach UE przy określonej gęstości zaludnienia

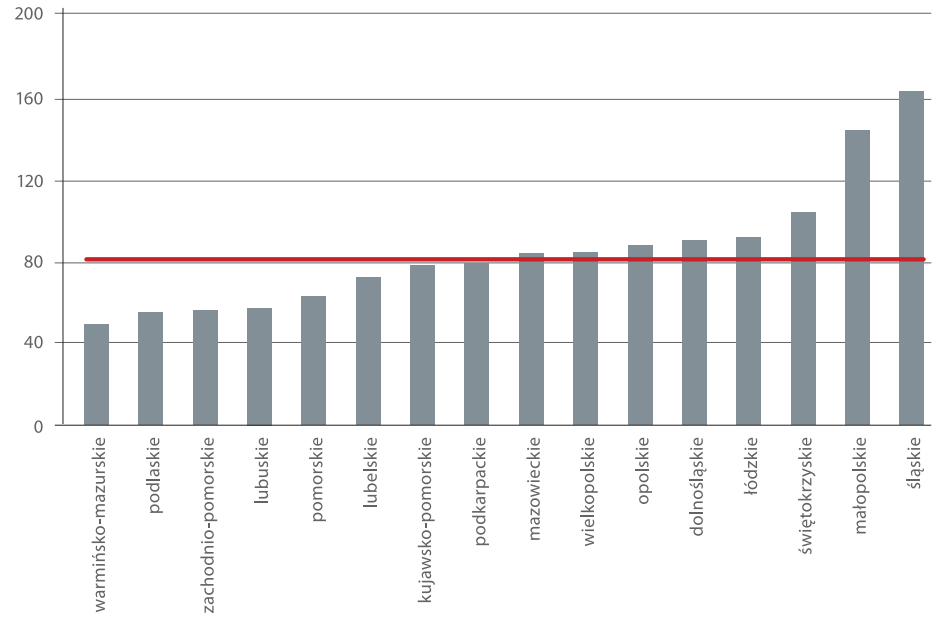


Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

Największa gęstość sieci drogowej w naszym kraju występuje na Śląsku i w Małopolsce, zaś najmniejsza na Podlasiu oraz na Warmii i Mazurach. W przeliczeniu na 100 km² powierzchni w woj. śląskim jest prawie 4-krotnie więcej dróg niż w woj. warmińsko-mazurskim.

Mimo, że na Śląsku gęstość dróg jest 4 razy większa niż na Mazurach…

Wykres 7. Gęstość sieci drogowej w poszczególnych województwach w Polsce (km/100 km²)



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego województw 2007*

Dysproporcje te wynikają głównie z różnic w gęstości zaludnienia w poszczególnych regionach. Z monitoringu zależności gęstości sieci drogowej od gęstości zaludnienia wynika, że długość dróg przypadających na km² powierzchni kraju jest niższa od średniej dla całej Polski, zarówno w województwie warmińsko-mazurskim, jak i w województwie śląskim, i to w podobnym stopniu. W województwie śląskim jest jednak znacznie wyższe nasycenie samochodami niż w województwie warmińsko-mazurskim, a samochody są tam przeciętnie znacznie intensywniej używane. W rezultacie natężenie ruchu (ilustrujące intensywność wykorzystania każdego km drogi) jest na Śląsku najwyższe w kraju, w tym około dwu- trzykrotnie wyższe niż w województwie warmińsko-mazurskim. To porównanie potwierdza, że jeżeli gdzieś powinniśmy rozbudowywać sieć dróg, to przede wszystkim w regionach silnie zurbanizowanych – mimo że sieć dróg w tych regionach charakteryzuje się największą gęstością. Ogólniej rzecz ujmując, o kierunkach inwestycji nie powinien decydować tranzyt. Inwestycje powinny być dokonywane głównie tam, gdzie mieszka dużo kierowców. Na drogach dojazdowych do dużych miast natężenie ruchu bywa kilkukrotnie wyższe niż na autostradach (np. w Alei Krakowskiej w Raszynie).

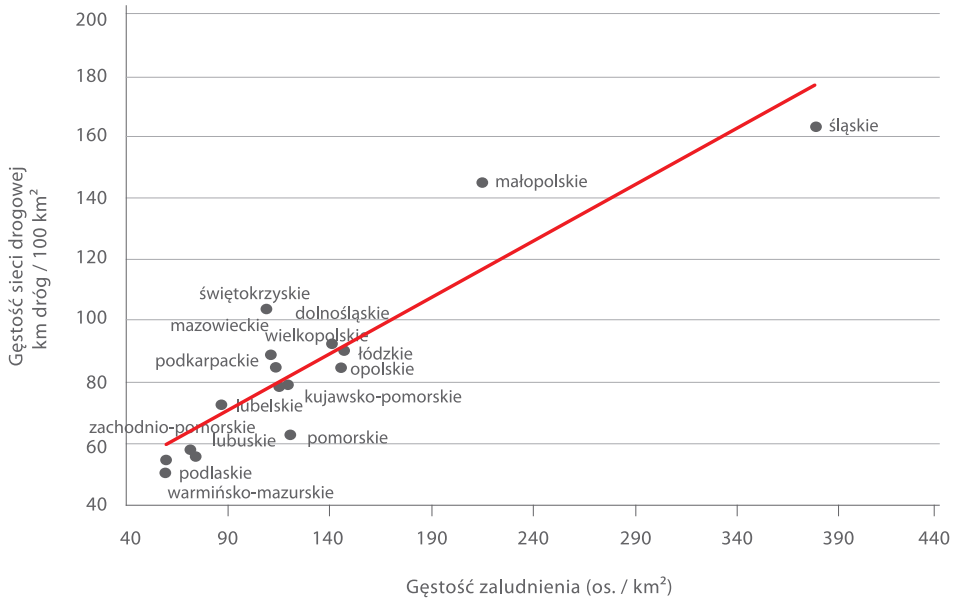
…to natężenie ruchu na istniejących drogach jest tam prawie dwukrotnie wyższe, i to tam (i w innych regionach zurbanizowanych) powinno się inwestować w budowę nowych dróg

Powtórzymy jeszcze raz: z międzynarodowych zestawień nie da się wyciągnąć wniosku o niedostatecznie rozwiniętej sieci dróg w naszym kraju.Pewne jest natomiast, że jest zbyt mała przepustowość dróg, tam gdzie występuje duże natężenie ruchu. Doskwiera nam brak sieci autostrad i dróg ekspresowych. Liderzy w Unii Europejskiej

Mimo, że pod względem długości sieci drogowej nie odbiegamy od średniej w UE, to doskwiera nam brak autostrad i dróg ekspresowych

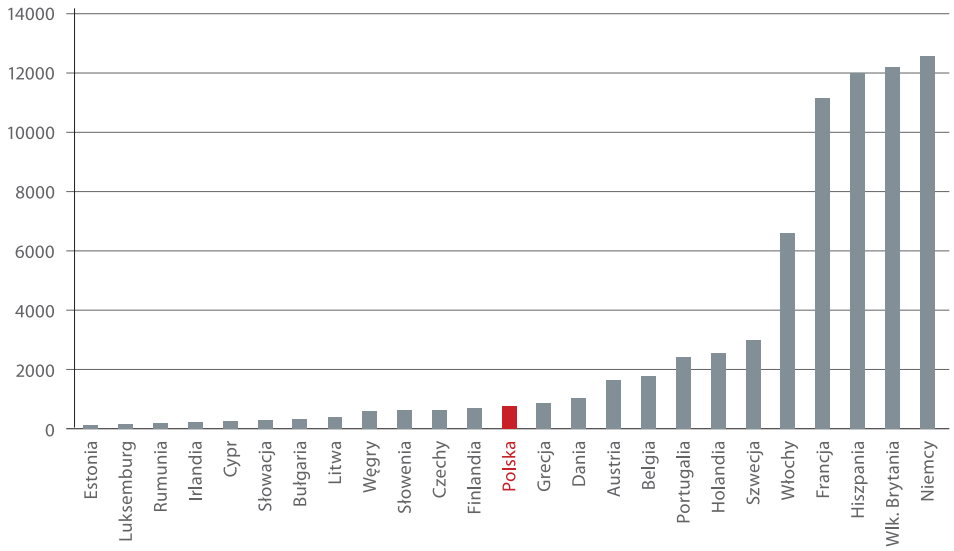
w 2007 r. mieli ponad 10 tys. km autostrad: Niemcy (12531 km), Hiszpania (11959 km), Francja (11140 km). Pod względem długości sieci autostrad ustępujemy nawet państwom o dużo mniejszej powierzchni niż nasz kraj np. Holandii, Belgii, Danii, Austrii czy Grecji.

Wykres 8. Gęstość sieci drogowej w poszczególnych województwach przy określonej gęstości zaludnienia



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego województw 2007*

Wykres 9. Sieć autostrad w niektórych krajach UE (w km)

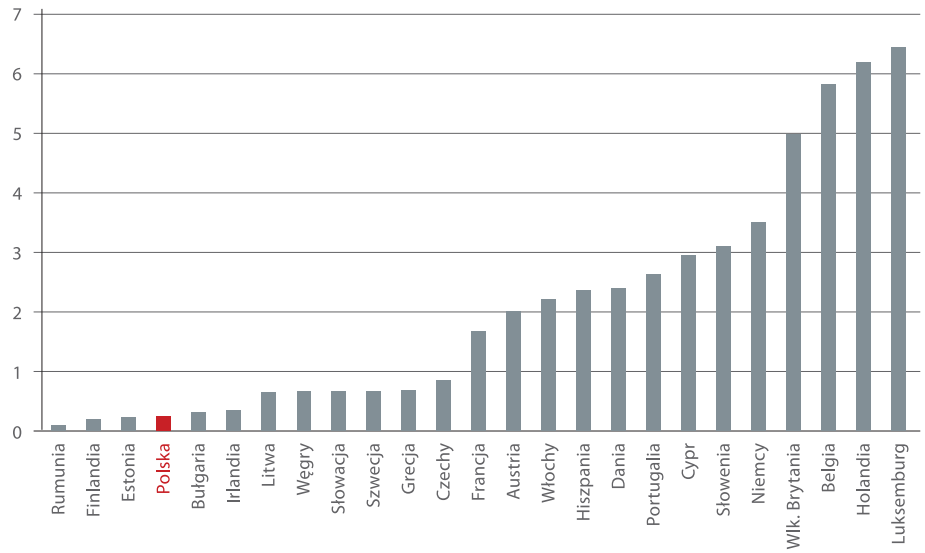


Źródło: *opracowanie własne na podstawie Euromonitora*

Niższą gęstość autostrad niż Polska mają w UE tylko Estonia, Finlandia i Rumunia

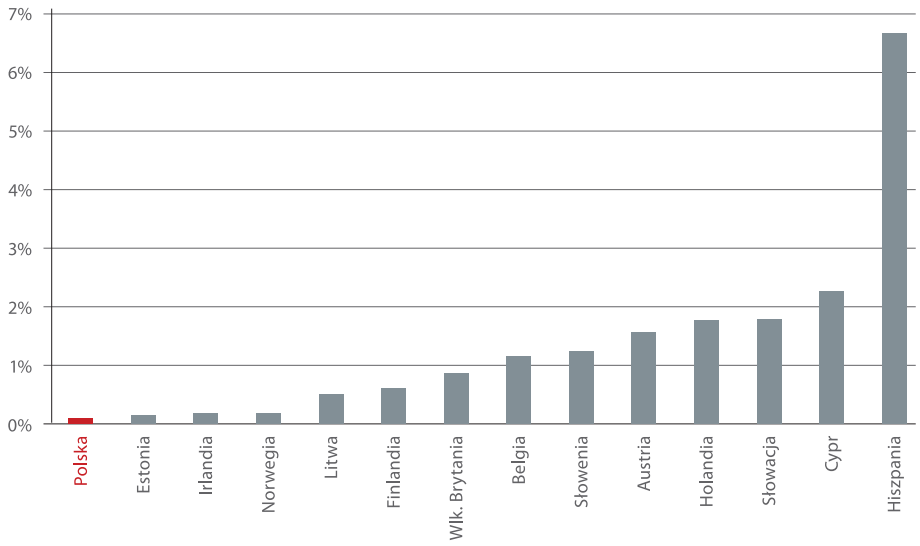
Gęstość sieci autostrad, tj. długość sieci w przeliczeniu na 100 km2 powierzchni, wynosi u nas 0,24 (czyli tylko 240 m autostrady na 100 km2). Wskaźnik ten jest ponad 25-krotnie mniejszy niż w Holandii, która ma najgęstszą sieć autostrad oraz 20-krotnie mniejszy niż w Wielkiej Brytanii. Pod względem gęstości sieci autostrad zdecydowanie wyprzedzają nas także kraje naszego regionu, w tym Czechy, Słowacja, Litwa oraz Węgry. Mniejsza gęstość sieci autostradowej wśród państw UE występuje tylko w Estonii, Finlandii oraz Rumunii.

Wykres 10. Gęstość sieci autostradowej w niektórych krajach UE (km/100 km^2)



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Euromonitora*

Wykres 11. Udział autostrad w tworzeniu sieci drogowej w niektórych krajach UE

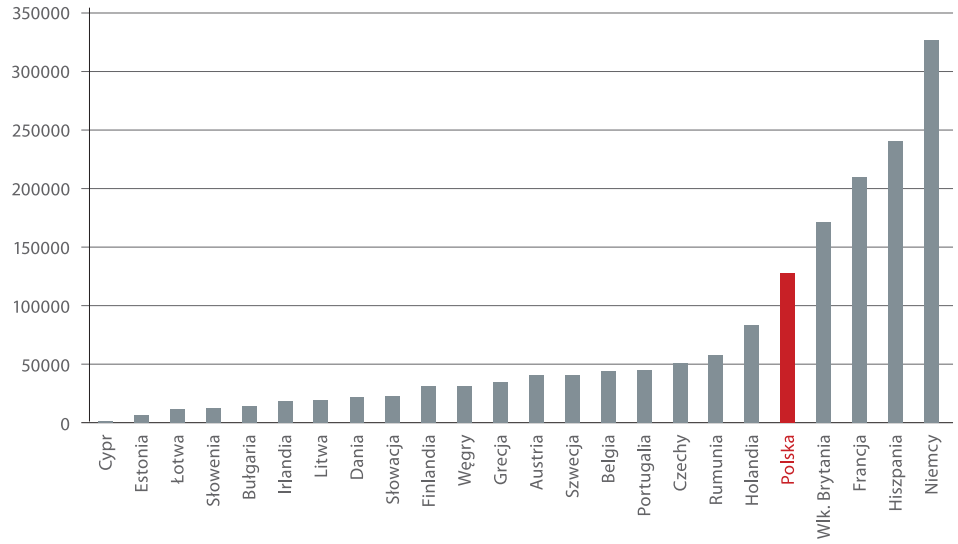


Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

Tymczasem nasz kraj znajduje się w pierwszej piątce krajów, gdzie tonaż przewożonych towarów jest największy. Pod tym względem ustępujemy jedynie Niemcom, Hiszpanom, Francuzom oraz Brytyjczykom.

Tonaż towarów, jaki jest przewożony polskim drogami należy do najwyższych w UE

Wykres 12. Przewożone towary w milionach tonokilometrów



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Eurostatu*

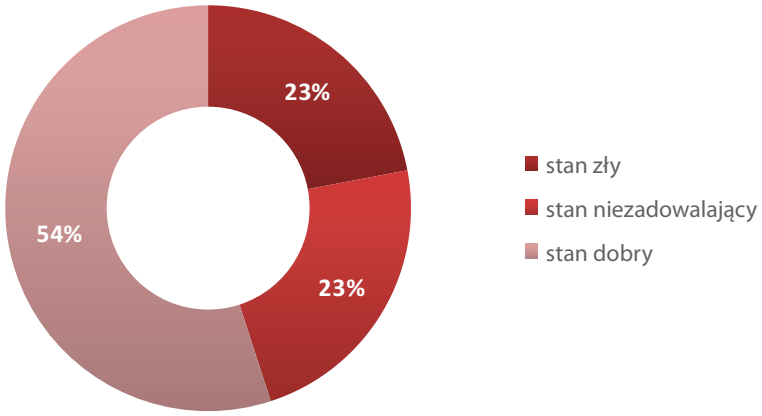
Brak autostrad powoduje, że inne drogi są „rozjeżdżane" i – w efekcie – znajdują się w fatalnym stanie technicznym (innymi słowy, usunięcie jednej słabości polskiej sieci dróg – braku autostrad i dróg szybkiego ruchu – powinno złagodzić inną – jej zły stan techniczny).

Brak autostrad powoduje, że inne drogi są „rozjeżdżane"

- Według Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) pod koniec 2007 r. prawie 23 proc. dróg krajowych w Polsce kwalifikowało się do natychmiastowego remontu (stan zły). Dróg krajowych, których stan uznano jako niezadowalający było kolejne 23 proc.

Zły stan techniczny to druga choroba polskich dróg

Wykres 13. Stan dróg krajowych w Polsce

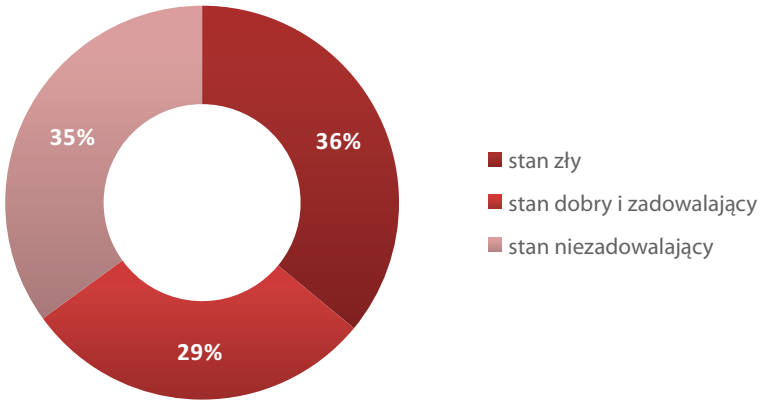


Źródło: *GDDKiA – System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN)*

- W jeszcze gorszym stanie znajdowały się drogi publiczne zarządzane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe, stanowiące największą część infrastruktury drogowej naszego państwa (łącznie 56 proc. sieci dróg publicznych w Polsce). Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w 2006 r. ujawniła, że aż 71 proc. tych dróg znajduje się w stanie technicznym niezadowalającym i złym.[7]

Dotyczy to w szczególności dróg zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe

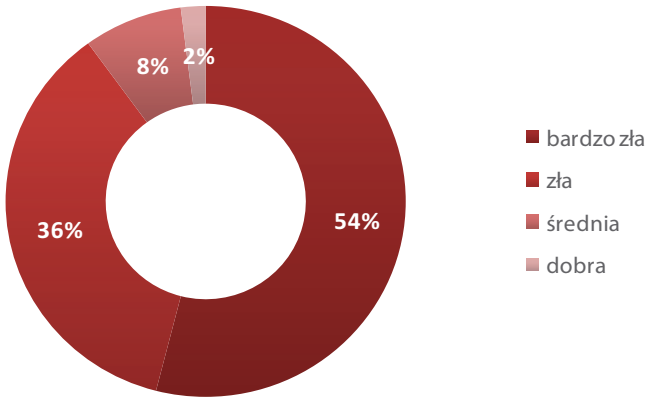
Wykres 14. Stan techniczny dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe



Źródło: *NIK – Informacja o wynikach kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe*

- Jako bardzo zły ocenia stan dróg w Polsce ponad połowa inwestorów zagranicznych. Kolejne ok. 35 proc. inwestorów uważa, że infrastruktura drogowa w naszym kraju jest zła. Tylko niespełna 2 proc. spośród nich ocenia stan polskiej infrastruktury drogowej jako dobry.

Wykres 15. Infrastruktura drogowa w ocenie zagranicznych inwestorów

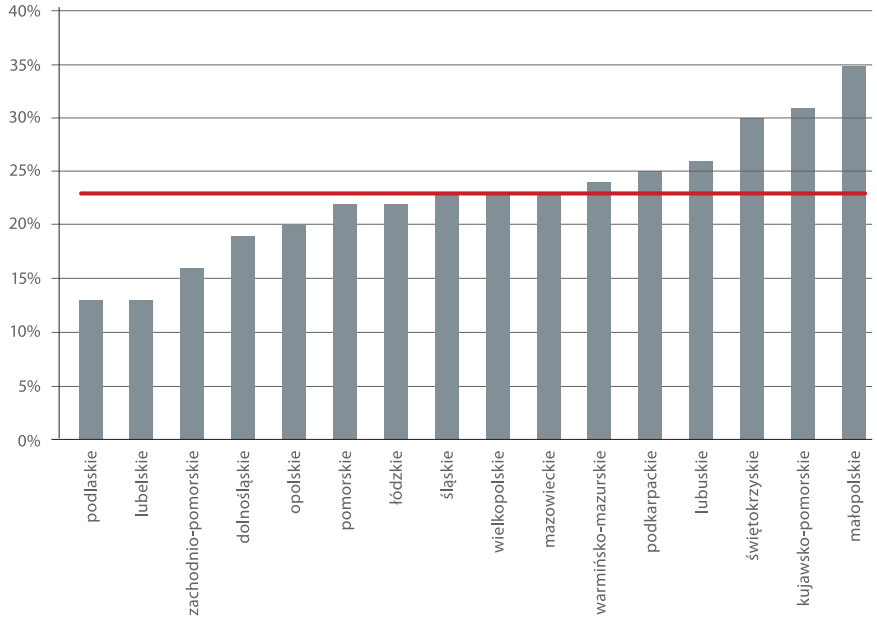


Źródło: *badania ankietowe PAIiIZ, 2007*

7 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe, Warszawa, 2006 r.

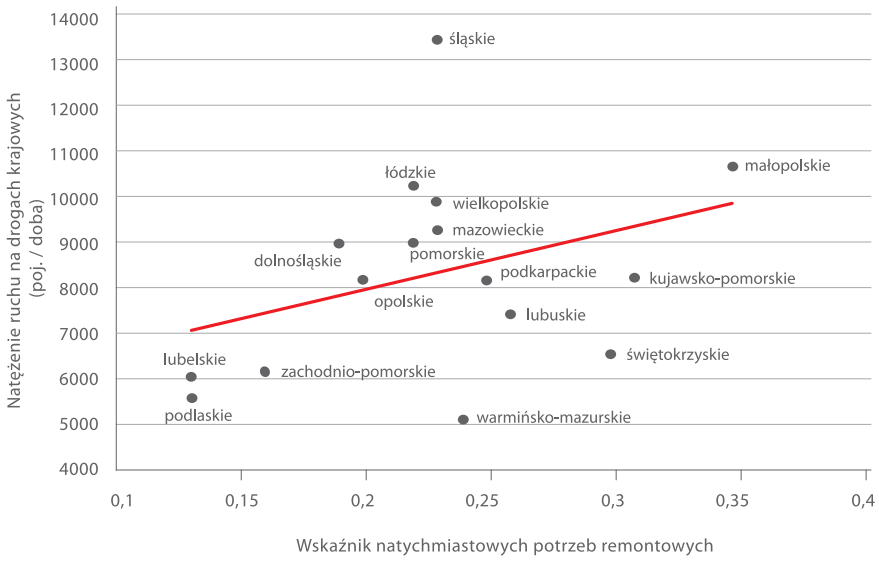
Jakość dróg krajowych w Polsce różni się między regionami. Najwięcej dróg krajowych kwalifikujących się do natychmiastowego remontu jest w województwach: małopolskim, kujawsko-pomorskim oraz świętokrzyskim, natomiast najmniej w zachodniopomorskim, lubelskim i podlaskim. Generalnie, im większe jest natężenie ruchu w regionie, tym w gorszym stanie technicznym znajdują się tam drogi. Inaczej mówiąc, jeśli gdzieś w Polsce drogi nie mają kolein lub dziur, to często dlatego, że mało kto po nich jeździ. Choć stopień eksploatacji dróg ma znaczenie przy decydowaniu o kolejności remontów, to jednak w niewystarczającym stopniu.

Wykres 16. Odsetek dróg krajowych wymagających natychmiastowych potrzeb remontowych



Źródło: GDDKiA - SOSN

Wykres 17. Korelacja – odsetek dróg krajowych wymagających natychmiastowego remontu oraz natężenie ruchu na drogach krajowych

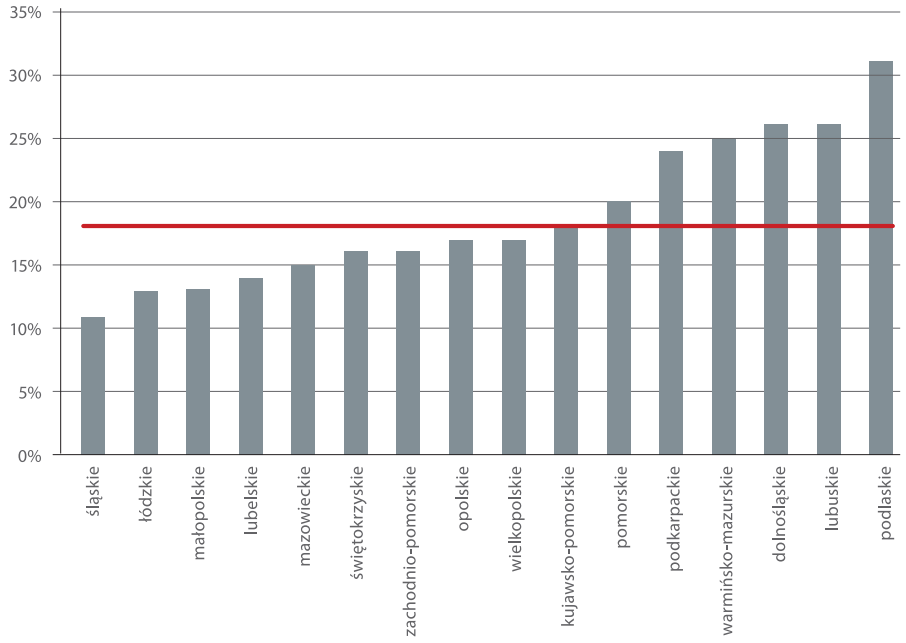


Źródło: GDDKiA - SOSN

Wybudowanie sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz poprawienie stanu technicznego pozostałych dróg jest tym bardziej palące, że szybko rośnie natężenie ruchu na polskich drogach. W latach 2000-2005 na drogach krajowych wzrosło ono o 18 proc. Najmniejszy jego przyrost odnotowano na Śląsku (o 11 proc.). Jest to jednak region, w którym średni dobowy ruch (SDR) na drogach krajowych jest nadal najwyższy w kraju. Z kolei największy przyrost natężenia ruchu miał miejsce na Podlasiu (o 31 proc.), ale tam – mimo szybszego od średniej dla kraju wzrostu liczby samochodów (zob. następny akapit) – SDR jest ciągle ponad dwukrotnie niższy niż w woj. śląskim.

Polskie drogi stają się przy tym coraz bardziej zatłoczone

Wykres 18. Zmiany w natężeniu ruchu w latach 2000-2005 w poszczególnych regionach Polski



Źródło: *GDDKiA – Generalny pomiar ruchu 2005*

Wzrost natężenia ruchu w Polsce jest skutkiem, z jednej strony, rosnącej liczby samochodów oraz, z drugiej strony, zwiększającej się roli drogowego transportu dóbr.

- W latach 2000-2005 liczba samochodów w Polsce zwiększyła się o 22 proc. Największy jej wzrost zanotowano w woj. warmińsko-mazurskim (wzrost o ponad 70 proc.), w woj. podlaskim (wzrost o 36 proc.) oraz w woj. podkarpackim (wzrost o 30 proc.).

Rośnie zarówno liczba samochodów…

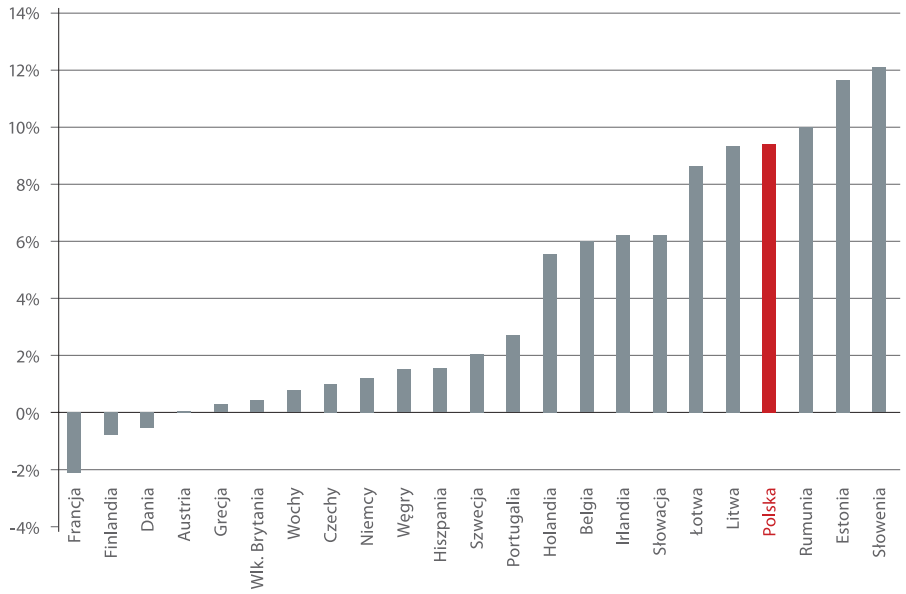
- W ostatnich 5 latach nasz kraj znajdował się wśród liderów pod względem dynamiki drogowego transportu dóbr. Pod tym względem Polska ustępowała tylko Rumunii, Estonii oraz Słowenii.

…jak i drogowy transport dóbr

Brak sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz zły stan techniczny dróg ma nie tylko negatywne skutki dla polskiej gospodarki. Jest także przyczyną wielu ludzkich tragedii. Pod względem liczby ofiar śmiertelnych wypadków samochodowych Polska znajduje się w niechlubnej czołówce krajów UE. W naszym kraju ginie około 8 osób więcej w wypadkach samochodowych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, niż w Holandii, Niemczech, czy Finlandii. Z państw naszego regionu bezpieczniejsze drogi mają Czesi, Słowacy i Węgrzy.

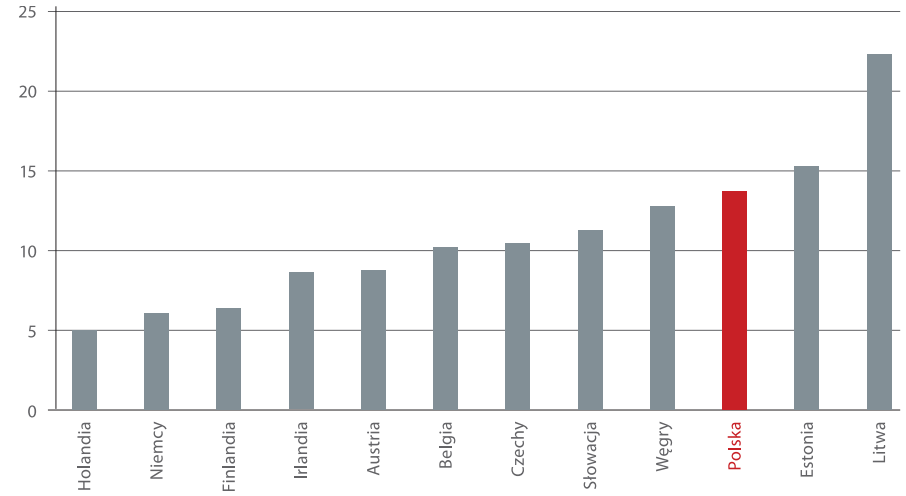
Stan polskich dróg odpowiada za wiele ludzkich tragedii. Polska znajduje się w niechlubnej czołówce pod względem liczby ofiar śmiertelnych wypadków na 100 tys. mieszkańców

Wykres 19. Średnia dynamika drogowego transportu dóbr r/r w latach 2002-2007



Źródło: *opracowanie własne na podstawie Euromonitora*

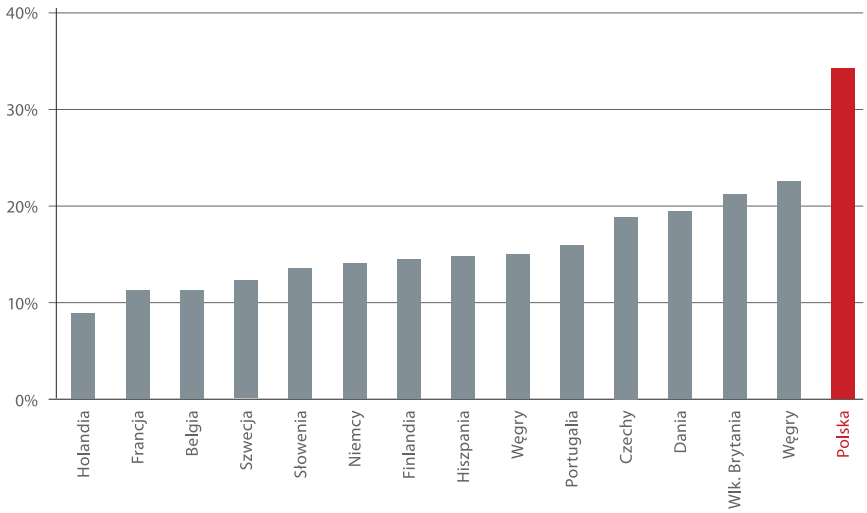
Wykres 20. Ofiary wypadków samochodowych na 100 tys. mieszkańców w niektórych krajach UE



Źródło: *IRTAD - International Traffic Safety Data and Analysis Group*

Wysoka liczba ofiar śmiertelnych wypadków samochodowych w Polsce nie jest konsekwencją dużej liczby wypadków, ale tego, że jeśli już do nich dochodzi, to znacznie częściej niż w innych krajach UE kończą się one tragicznie. U nas na każde 100 wypadków przypada 11,2 ofiar śmiertelnych. Dla porównania w UE ten wskaźnik wynosi przeciętnie 2,7 ofiar śmiertelnych na 100 wypadków. Tak duża dysproporcja w znacznym stopniu wynika ze znacznie częstszego udziału pieszych w wypadkach samochodowych w Polsce niż w innych krajach (gdzie ruch pieszych jest lepiej odseparowany od ruchu pojazdów, dzięki m.in. obwodnicom, autostradom i drogom szybkiego ruchu).

Wykres 21. Udział śmiertelnych potrąceń przechodniów w ogólnej liczbie ofiar wypadków samochodowych



Źródło: *opracowanie własne na podstawie IRTAD – International Traffic Safety Data and Analysis Group*

4. Szacunki korzyści z rozwoju sieci autostrad w Polsce

Rządowe plany rozbudowy polskiej sieci dróg zakładają wybudowanie ok. 1300 km autostrad, z czego znaczną większość przewiduje się oddać do użytku przed EURO2012[8]. Poniżej przedstawiamy analizę korzyści i kosztów tego programu.

Autostrady A1, A2 i A4 pozwoliłyby w ciągu 25 lat od ich wybudowania:…

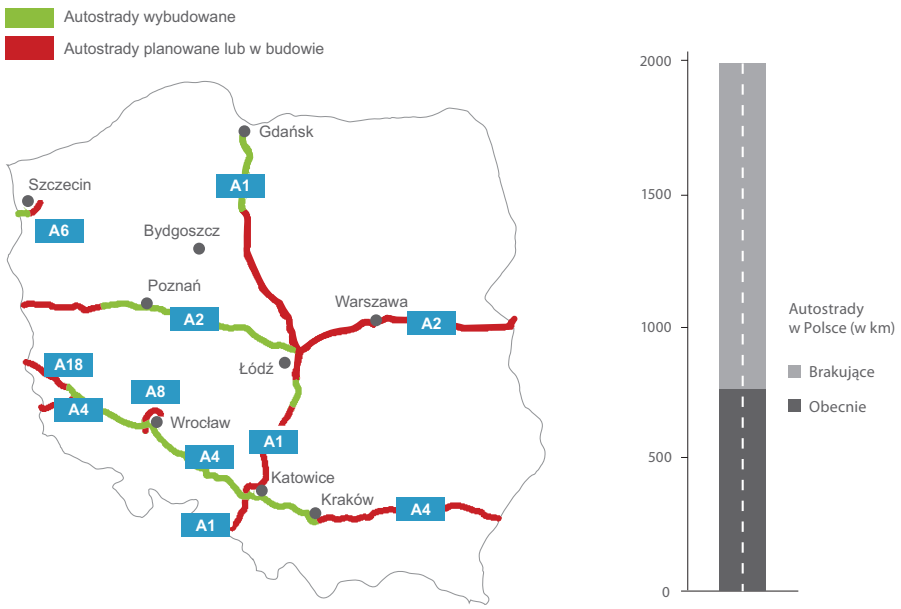
W naszym kraju istnieje 761 km autostrad. Planowana sieć ma wynosić ok. 2000 km. Generalnie kolejność budowy poszczególnych odcinków jest prawidłowa – z jednym wszakże ewidentnym wyjątkiem: z punktu widzenia natężenia ruchu odcinek A2 od Strykowa k. Łodzi do Warszawy powinien być pierwszy lub drugi po istniejącym już odcinku Kraków – Katowice oraz odcinku idącym przez Śląsk, a będzie jednym z ostatnich na zachód od Wisły w wyniku klinczu decyzyjnego (zob. przedostatni rozdział). Ponadto odwlekano budowę odcinka A4 przez Śląsk, ale ostatecznie prace nad tym odcinkiem również zostały ukończone.

Z tych około 2000 km ponad 1850 będzie przypadać na 3 autostrady: A1 – Gdańsk – Toruń – Łódź – Piotrków Trybunalski – Częstochowa – Gliwice – Gorzyczki – granica państwa (granica polsko-czeska), A2 – granica państwa (granica polsko-niemiecka) – Świecko – Poznań – Łódź – Warszawa – Biała Podlaska – Kukuryki – granica państwa (granica polsko-białoruska), A4 granica państwa (granica polsko-niemiecka) – Jędrzychowice – Krzyżowa – Legnica – Wrocław – Opole – Gliwice – Katowice – Kraków – Tarnów – Rzeszów – Korczowa – granica państwa (granica polsko-ukraińska). Właśnie te autostrady ujęto w niniejszej analizie – stanowią one ponad 90 proc. długości całej planowanej sieci autostrad. Pozostałe odcinki – A6, A8, A18 mają pełnić rolę obwodnic i łączników.

W ramach budowy autostrad A1, A2 i A4 planuje się oddać do użytkowania w najbliższych latach odcinki o długości odpowiednio 480, 360 i 310 km (Rysunek 1). Dla tych odcinków (łącznie 1150 km) sporządzono symulację pokazującą, jakie korzyści uzyskałoby społeczeństwo, gdyby istnia-

8 Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012; Załącznik do uchwały nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r.

Rysunek 1. Autostrady wybudowane i planowane w Polsce



Źródło: *opracowanie własne na podstawie GDDKiA*

ły już w bieżącym roku. W dalszych podrozdziałach opisano szczegółowo wariant najbardziej prawdopodobny, natomiast w ostatnim podrozdziale przedstawiono inne scenariusze.

Brak inwestycji w budowę nowych dróg bynajmniej nie oznacza braku kosztów. Społeczeństwo ponosi koszty wypadków drogowych, zanieczyszczenia środowiska itp. Takie same rodzaje kosztów byłyby oczywiście ponoszone także w przypadku wybudowania autostrad, ale w innej wysokości. Korzyści są zatem różnicą kosztów w wariancie bezinwestycyjnym (W0) oraz inwestycyjnym (W1). Jest to tak zwana metoda przyrostowa. Inwestycja jest uzasadniona wtedy, gdy po pierwsze, koszty wariantu inwestycyjnego są mniejsze niż bezinwestycyjnego i, po drugie, suma korzyści na przestrzeni lat (najczęściej przyjmuje się 25) przewyższy bezpośredni koszt budowy. Warto podkreślić, iż „beneficjentem" korzyści ekonomiczno-społecznych jest społeczeństwo, nie zaś Skarb Państwa (budżet). Jest to o tyle istotne, że wielkości prezentowane jako oszczędności z tytułu wybudowania infrastruktury nie oznaczają większej ilości środków finansowych pozostających w gestii resortu infrastruktury.

W analizie użyto metodologii obliczania korzyści społeczno-ekonomicznych stosowanej dla projektów inwestycyjnych w sektorze transportu przy ubieganiu się o pomoc finansową z funduszy Unii Europejskiej. Zgodnie z przyjętymi w Unii praktykami, opisanymi w tzw. Niebieskiej Księdze[9], prezentowana analiza kosztów i korzyści *(ang. cost-benefit analysis, CBA)* obejmuje następujące kategorie:

- koszty eksploatacji pojazdów;
- koszty czasu użytkowników infrastruktury drogowej;
- koszty wypadków drogowych;
- koszty zanieczyszczenia środowiska.[10]

9 Niebieska Księga – Infrastruktura drogowa, Jaspers (Wspólna Pomoc dla Projektów w Europejskich Regionach), Kwiecień 2008 r.

10 W opracowaniu, zgodnie ze standardami unijnymi, nie uwzględniono kosztów utrzymania dróg.

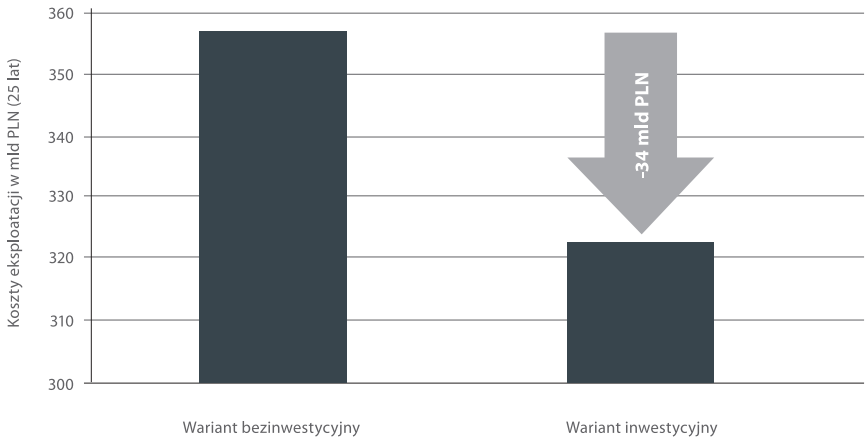
Powyższe koszty zostały policzone dla wspomnianych autostrad. Zestawiono je z kosztami, które byłyby ponoszone w wariancie bezinwestycyjnym, czyli przy dalszym użytkowaniu istniejących dróg krajowych 1, 2 i 4.

4.1. Korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów eksploatacji samochodów

Koszty eksploatacji pojazdów to łączne koszty wynikające z eksploatacji wszystkich pojazdów jeżdżących po odcinkach dróg wchodzących w skład analizy. Uzależnione są one od średniej prędkości pojazdów poruszających się po drogach, stanu nawierzchni, a także spadków i wzniesień na trasie. Bierze się pod uwagę również różnice w kosztach eksploatacji dla poszczególnych kategorii pojazdów (samochody osobowe, ciężarowe, autobusy, itd.).

Zarówno w wariancie inwestycyjnym, jak i bezinwestycyjnym, na przestrzeni lat koszty eksploatacji pojazdów sukcesywnie rosną. Jest to spowodowane ciągłym wzrostem średniego dobowego natężenia ruchu, a także wzrostem kosztów energii. Obniżenie kosztów eksploatacji w wariancie inwestycyjnym w porównaniu do wariantu bezinwestycyjnego wynika ze zwiększonej przepustowości drogi, co skutkuje niższym zużyciem paliwa, a także z lepszej jakości nawierzchni, co zmniejsza zużycie samochodów (koszty amortyzacji).

Wykres 22. Koszty eksploatacji w mld PLN na przestrzeni 25 lat w wariancie bezinwestycyjnym i inwestycyjnym



Łączne koszty eksploatacji w wariancie bezinwestycyjnym oszacowano na około 357 mld PLN (Wykres 22). Budowa autostrad pozwoli na zaoszczędzenie na przestrzeni 25 lat ponad 34 mld PLN, co oznacza niemal 30 mln PLN na każdy kilometr wybudowanej autostrady.

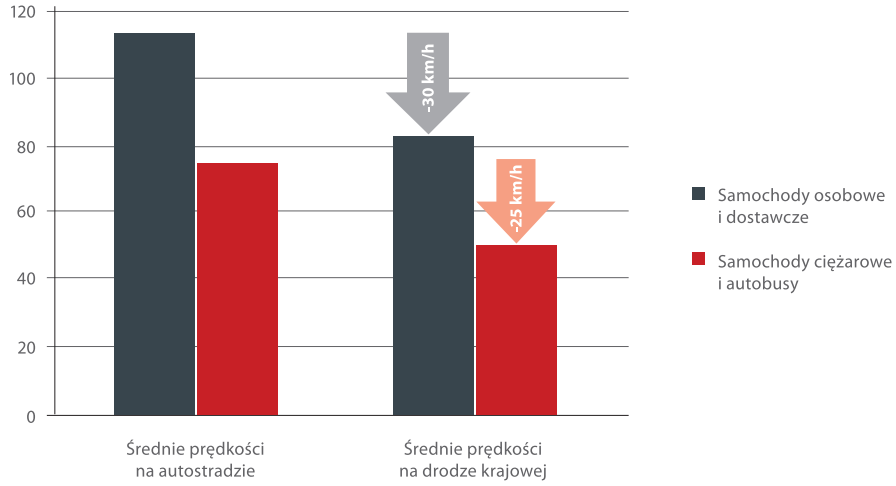
… obniżyć koszty eksploatacji pojazdów o 34 mld PLN,…

4.2. Korzyści z mniejszej ilości czasu spędzanego w podróży

Kolejnym zagadnieniem związanym z analizą korzyści wynikających z rozbudowy sieci autostrad jest czas, który zyskują kierowcy dzięki szybszemu pokonaniu danego odcinka drogi. Czas ten ma swoją wymierną wartość, która została wyliczona w oparciu o średnią wartość godziny związanej z płacą (podróż służbowa) i niezwiązanej z płacą (podróż niesłużbowa). Na przykład – dla podróży służbowych – potencjalny kierowca ciężarówki do przejecha-

nia 100 km z prędkością 50km/h potrzebuje 2h, a z prędkością 75 km/h – 1h 20min. Zakładając średnią pensję na poziomie 3000 PLN brutto (koszt pracodawcy 3600 zł), zaoszczędzone 40 minut czasu pracy pracownika jest warte dla pracodawcy 12,5 PLN. Pracownik jest bardziej produktywny – szybciej dojeżdża do celu i więcej czasu może przeznaczyć na inne czynności, lub – inaczej to ujmując – w danej jednostce czasu może przewieźć większe ilości dóbr (dzięki częstszym kursom).

Wykres 23. Średnie prędkości na drogach krajowych i autostradach w Polsce

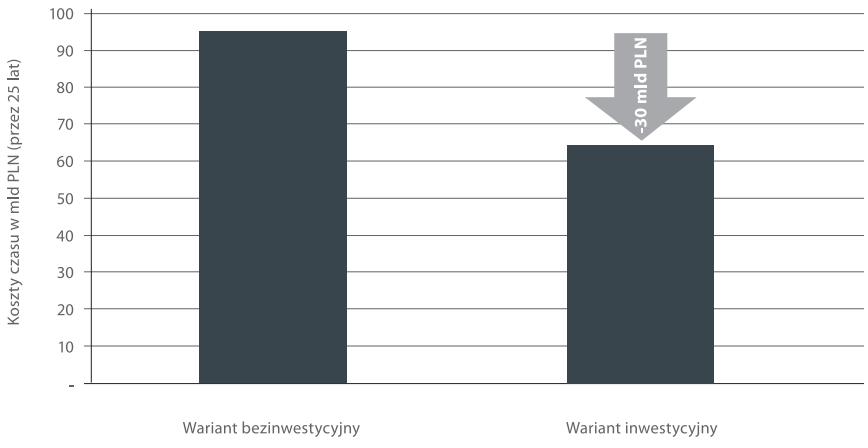


Źródło: *Instytut Badawczy Dróg i Mostów - IBDM*

Gdyby dziś do użytku oddano całą brakującą część autostrad (1150 km), to odnosząc się do samego kosztu czasu pracy w skali kraju (przy prędkościach według IBDM) korzyści wyniosłyby przeciętnie ponad 1,2 mld PLN rocznie, natomiast w całym okresie analizy (25 lat) ok. 30 mld PLN, co daje ok. 26,5 mln PLN na kilometr.

…skrócić czas spędzany w podróży, który można wycenić na 30,5 mld PLN,…

Wykres 24. Koszty czasu użytkowników infrastruktury drogowej w mld PLN w okresie analizy



4.3. Korzyści ze zmniejszenia liczby wypadków drogowych

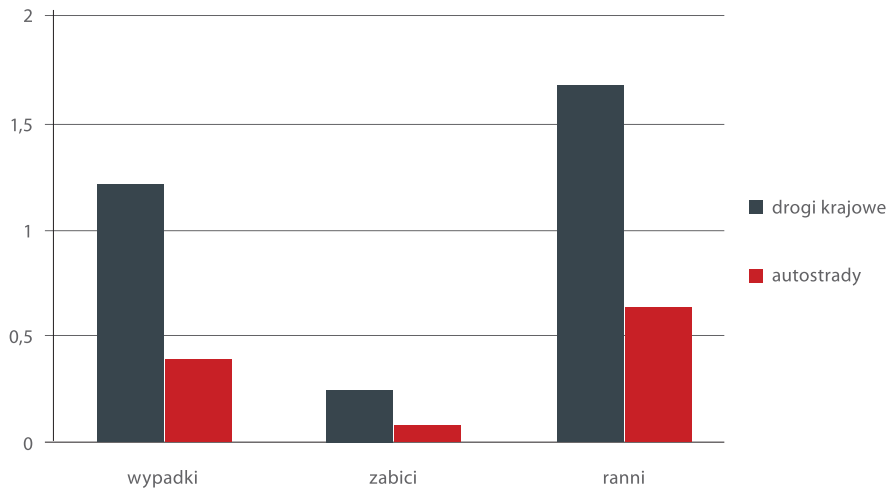
Analiza kosztów wypadków drogowych napotyka problem wyceny życia i zdrowia ofiar wypadków. Taka wycena musi wzbudzać kontrowersje etyczne. Ani zdrowia, ani tym bardziej życia nie da się wycenić w pieniądzach. W pewnych sytuacjach takie oszacowania są jednak nie do uniknięcia. Przykładem mogą być orzeczenia ZUS, ustalające wartość odszkodowania za każdy procent stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, a także działania firm ubezpieczeniowych wypłacających odszkodowania w przypadku ubezpieczeń na życie. Rezygnacja z jakichkolwiek oszacowań wartości życia i zdrowia ofiar wypadków w analizie korzyści i kosztów budowy autostrad byłaby równoznaczna z założeniem, że ludzkie życie i zdrowie jest nic nie warte.

W analizie przyjęliśmy powszechnie stosowaną procedurę szacowania tych wartości na podstawie utraconej produkcji i konsumpcji osoby poszkodowanej w wypadku. W procedurze tej bierze się pod uwagę okres pobytu w szpitalu, a także utraconą średnią oczekiwaną długość dalszego życia ofiary. Nie uwzględnia ona natomiast, z oczywistych względów, bólu i cierpienia ofiar i ich rodzin. Pomimo to, straty wynikające z tytułu utraty zdrowia lub życia są największą częścią składową kosztów wypadków.

Prostsze do zdefiniowania są bezpośrednie koszty wypadków. Należą do nich koszty medyczne, zniszczenia mienia oraz koszty administracyjne związane z interwencją policji czy straży pożarnej.

Na podstawie statystyk policyjnych z lat 2005-2007 oszacowano średnią liczbę zdarzeń na kilometr w ciągach dróg nr 1, 2 i 4 w podziale na odcinki będące autostradą oraz jeszcze nieprzebudowane (Wykres 25). Wyniki wskazują, że na kilometr autostrady przypadało ponad trzykrotnie mniej wypadków oraz zabitych niż na pozostałych drogach. Różnica ta była nieco mniejsza jeśli chodzi o liczbę rannych.

Wykres 25. Ilość zdarzeń na kilometr w ciągach dróg nr 1, 2 i 4

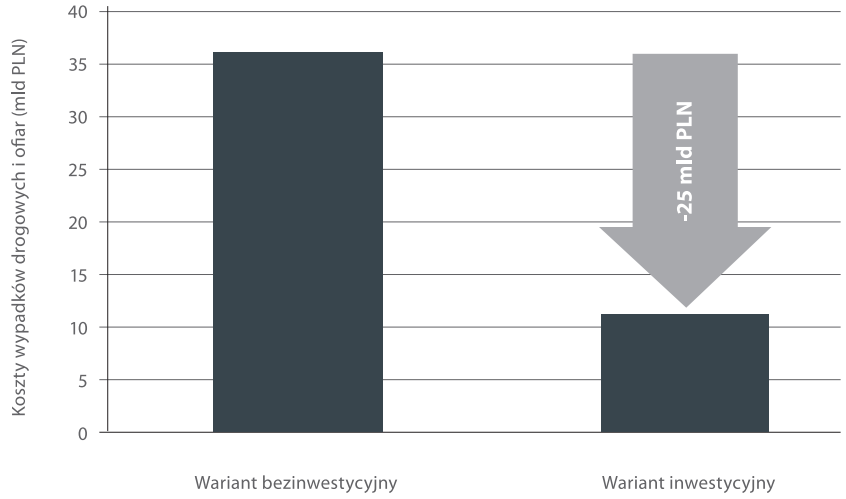


Źródło: *opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji*

Budowa autostrad pozwoliłaby rocznie ocalić życie ponad 200 ludzi. Liczba rannych w wypadkach zmniejszyłaby się o ponad 1300 osób. Korzystając z modelu Samodzielnej Pracowni Ekonomiki, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów można szacować, że korzyści z tytułu mniejszej liczby wypadków i ich ofiar wyniosłyby przez następne 25 lat około 25 mld PLN, tj. przeciętnie około 1 mld PLN rocznie.

…zmniejszyć koszty wypadków samochodowych o 25 mld PLN,…

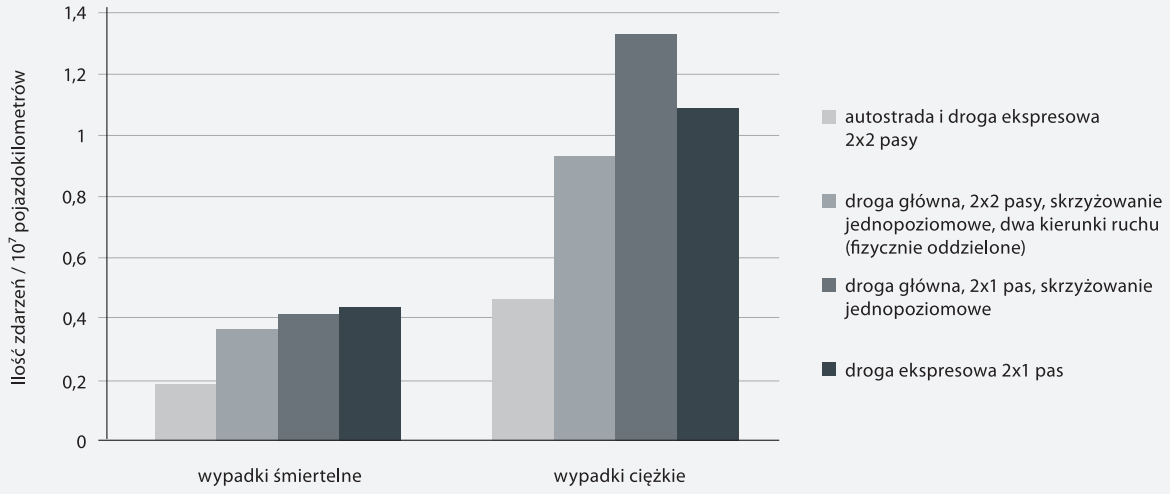
Wykres 26. Koszty wypadków drogowych i ofiar w mld PLN w okresie analizy



Ramka 1 – Bezpieczeństwo na jednojezdniowych drogach ekspresowych

W ramach oszczędności buduje się niekiedy drogi ekspresowe jednojezdniowe z jednym pasem ruchu w każdym kierunku. W ten sposób powstały obwodnice Kielc czy Torunia. Takie rozwiązania nie powodują jednak poprawy bezpieczeństwa na drogach. Jak wynika z badań[11] przeprowadzonych w Unii Europejskiej, jednojezdniowa droga ekspresowa jest jednym z najniebezpieczniejszych rodzajów dróg (Wykres 27).

Wykres 27. Ilość wypadków dla poszczególnych kategorii dróg



Źródło: opracowanie własne na podstawie Jaspers, Niebieska Księga

Zarówno liczba wypadków śmiertelnych, jak i ciężkich na drogach ekspresowych jednojezdniowych ponad dwukrotnie przewyższa wartość tej statystyki dla pozostałych dróg ekspresowych. Przy wypadkach śmiertelnych drogi tej kategorii ustępują nawet drogom głównym jednojezdniowym ze skrzyżowaniami jednopoziomowymi. Wygląda na to, że wielu kierowcom znak drogi ekspresowej daje złudne poczucie bezpieczeństwa.

11 Niebieska Księga – Infrastruktura drogowa, Jaspers, kwiecień 2008 r.

4.4. Korzyści ze zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska

Koszty zanieczyszczenia środowiska to łączne koszty generowane przez wszystkich użytkowników poruszających się po drodze i obejmujące:

- ujemny wpływ na zdrowie ludzkie;
- straty w dobrach materialnych i w środowisku naturalnym.

Podstawą ich obliczenia są jednostkowe koszty ekonomiczne (w PLN na pojazdokilometr) uzależnione przede wszystkim od prędkości i typu pojazdu. Ich oszacowania powszechnie przyjęte w analizach projektów infrastrukturalnych zaadoptowano do warunków polskich.[12]

…ograniczyć koszty środowiskowe o 7,2 mld PLN

Oddanie dziś do użytku całej brakującej części autostrad (1150 km) sprawiłoby, że korzyści z tytułu zmniejszenia kosztów środowiskowych (przy prędkościach według IBDM) wyniosłyby przeciętnie 287 mln PLN rocznie. W całym okresie 25 lat analizy jest to ok. 7,2 mld PLN (Wykres 28), czyli ok. 6,2 mln PLN na kilometr.

Wykres 28. Koszty środowiskowe w mld PLN (przez 25 lat)

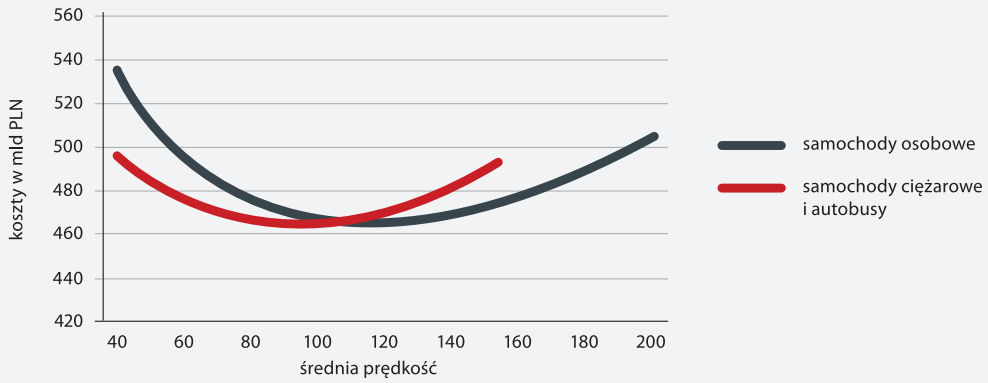
12 Niebieska Księga – Infrastruktura drogowa, Jaspers, Kwiecień 2008 r.

Ramka 2 – Prędkości optymalne

Tematem wzbudzającym wiele emocji jest maksymalna dozwolona prędkość na autostradach. W Polsce wynosi ona 130 km/h dla samochodów osobowych oraz 80 km/h dla większości samochodów ciężarowych i autobusów. Zwolennicy szybkiej jazdy zazwyczaj jako przykład podają Niemcy, gdzie na części autostrad nie obowiązują żadne ograniczenia prędkości. Tymczasem od kwietnia 2008 roku takie limity zaczęły obowiązywać powszechnie w pierwszym z niemieckich landów – Bremie. Maksymalna dozwolona prędkość wynosi tam 120 km/h. Władze Bremy tłumaczą swoją decyzję troską o ochronę środowiska i chęcią zmniejszenia kosztów społeczno-ekonomicznych użytkowania autostrad.[13]

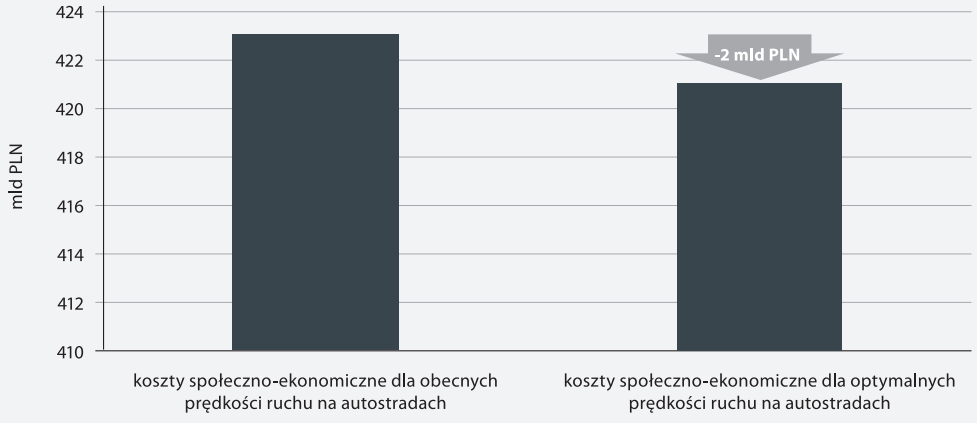
Spostrzeżenia bremeńczyków potwierdza analiza przeprowadzona na potrzeby tego raportu. Zestawiono koszty eksploatacji pojazdów, czasu użytkowników infrastruktury drogowej oraz zanieczyszczenia środowiska dla różnych prędkości samochodów osobowych oraz ciężarówek i autobusów (Wykres 29).

Wykres 29. Prędkość pojazdów w ruchu autostradowym a koszty społeczno-ekonomiczne



Z zestawienia tego wynika, że najmniejsze koszty ponoszono by, gdyby prędkość samochodu osobowego na autostradzie wynosiła średnio 114 km/h. Prędkość ta nie różni się znacząco od faktycznych średnich prędkości samochodów osobowych na tego typu drogach w Polsce (113 km/h). W przypadku samochodów ciężarowych i autobusów optymalna prędkość wyniosła 90 km/h. Faktyczna średnia prędkość osiągana przez samochody ciężarowe na polskich autostradach wynosi 75 km/h. Okazuje się zatem, że w trosce o środowisko (i inne koszty społeczno-ekonomiczne użytkowania autostrad), polskie władze mogłyby rozważyć zwiększenie limitów prędkości dla największych pojazdów poruszających się po autostradach. Potencjalne korzyści z takiej zmiany nie są jednak duże. Przy założeniu optymalnej prędkości pojazdów z punktu widzenia kosztów społeczno-ekonomicznych użytkowania autostrad (tj. 114 km/h w przypadku samochodów osobowych i dostawczych oraz 90 km/h w przypadku samochodów ciężarowych i autobusów), koszty te w ciągu 25 lat byłyby o ponad 2 mld PLN niższe od oszacowanych w tym raporcie (Wykres 30).

Wykres 30. Koszty społeczno-ekonomiczne a prędkości na autostradzie

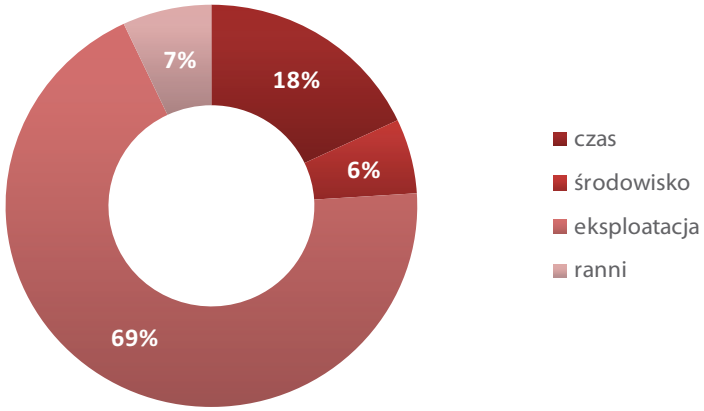


13 Wprost, Wolniej na autostradach, 16/2008 (dostępne na: http://www.wprost.pl/ar/127655/Bez-granic/?I=1321)

4.5. Łączne korzyści i koszty

Łączne koszty w wariancie bezinwestycyjnym na przestrzeni 25 lat wyniosłyby ponad 520 mld PLN, czyli około 427 mln PLN na każdy km drogi. Największą ich część (niemal 70 proc.) stanowią koszty eksploatacji pojazdów. Następną pod względem wielkości kategorią kosztów jest czas (18 proc.). Koszty rannych i zanieczyszczenia środowiska to odpowiednio 6 i 7 proc.

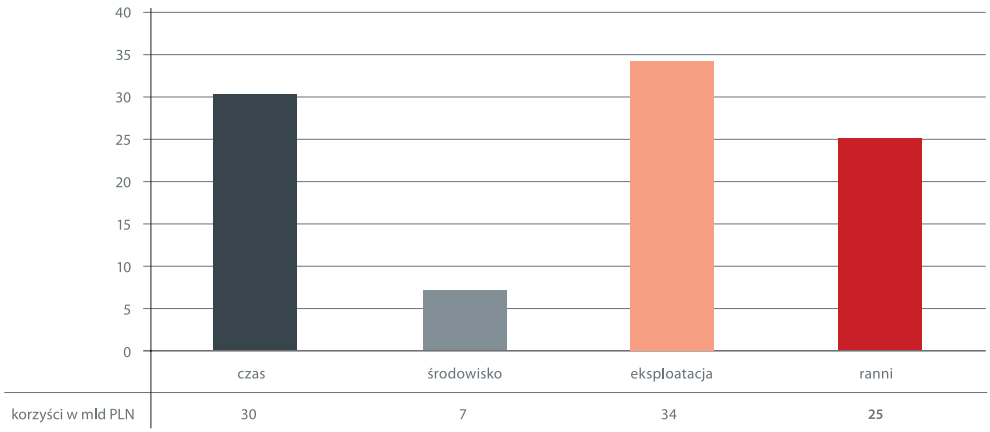
Wykres 31. Udział poszczególnych kategorii kosztów w wariancie bezinwestycyjnym (W0)



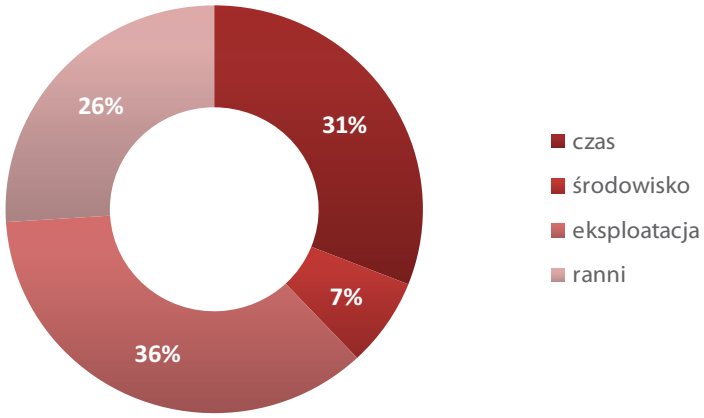
Planowane odcinki autostrad A1, A2 i A4 pozwoliłyby na zmniejszenie łącznych kosztów o prawie 97 mld PLN w ciągu 25 lat, tj. o 84 mln PLN na każdy z około 1150 planowanych kilometrów autostrad. Zmniejszenie kosztów eksploatacji samochodów stanowiłoby 36 proc. szacowanych korzyści, ograniczenie kosztów czasu użytkowników infrastruktury drogowej – 31 proc., zmniejszenie liczby rannych – 26 proc., zaś korzyści wynikające z mniejszego zanieczyszczenia środowiska – 7 proc.

W sumie, planowane odcinki autostrad A1, A2 i A4 przyniosłyby korzyści, które można szacować na 97 mld PLN w ciągu 25 lat

Wykres 32. Łączne korzyści przez 25 lat (w mld PLN) w rozbiciu na poszczególne kategorie kosztów



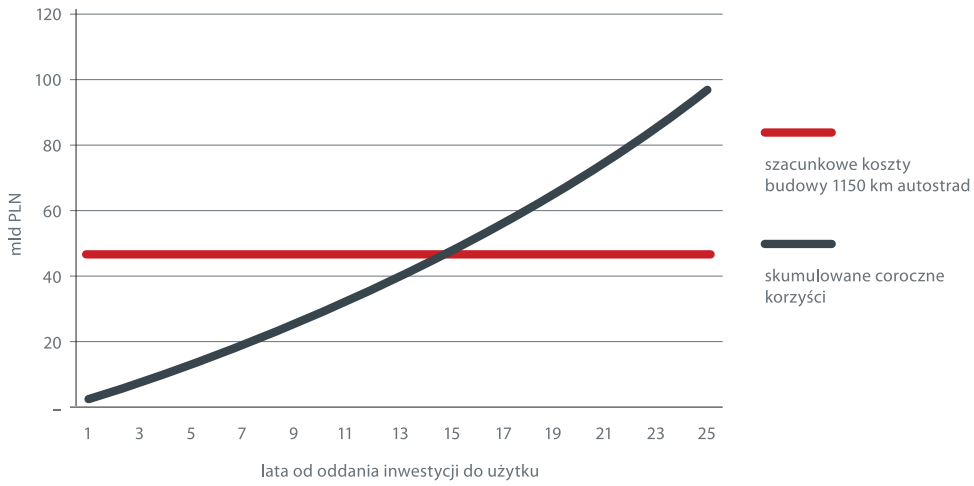
Wykres 33. Procentowy udział poszczególnych kategorii kosztów w korzyściach społeczno-ekonomicznych z budowy autostrad A1, A2, A4



Obliczone korzyści społeczno-ekonomiczne pozwalają na oszacowanie czasu zwrotu planowanych inwestycji w infrastrukturę drogową. Na potrzeby analizy przyjęto koszty budowy 1150 km autostrad w wysokości 47 mld PLN (10 mln EUR za kilometr). Skumulowane coroczne korzyści społeczno-ekonomiczne przewyższą sumę nakładów niezbędnych do wybudowania tych autostrad po okresie 15 lat (Wykres 34). W rzeczywistości okres zwrotu inwestycji w autostrady powinien być krótszy i to nawet jeśli koszty ich budowy byłyby wyższe od założonych 10 mln EUR za kilometr. W analizie uwzględniono bowiem jedynie 4 kategorie korzyści społeczno-ekonomicznych. Oprócz nich istnieją i inne, chociażby szybszy wzrost gospodarczy (temat opisany szerzej w rozdziale 2).

Koszt budowy tych autostrad zwróciłby się w ciągu 15 lat i to bez uwzględniania ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki

Wykres 34. Czas zwrotu analizowanych inwestycji



4.6. Analiza scenariuszowa

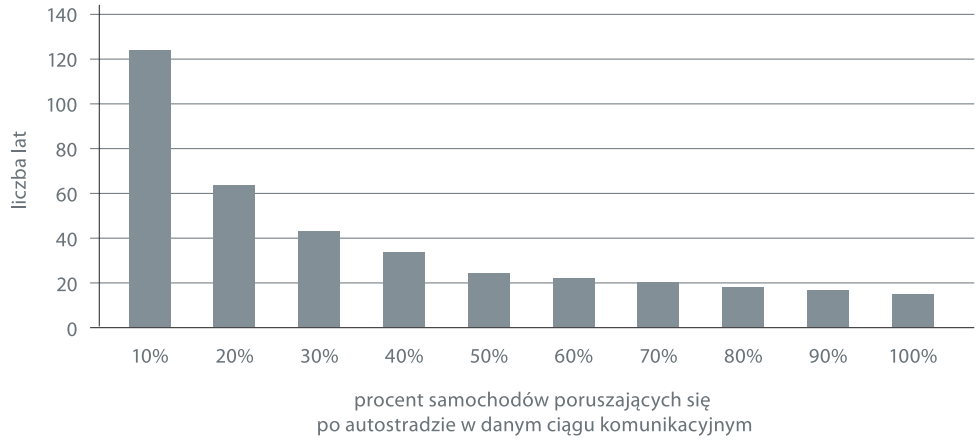
Korzyści przy różnym natężeniu ruchu na autostradach

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych[14] przejazd A1, A2 i A4 na całym ich odcinku ma być odpłatny. Wysokość stawek zniechęca jednak część kierowców do korzystania z autostrad. Wielu z nich wybiera stare drogi, które są gorszej jakości, ale za to po których ruch odbywa się bez dodatkowych opłat. Przykładowo, gdy w lutym 2008 roku zaczęto pobierać opłaty za przejazd odcinkiem autostrady A1 ze Swarożyna do Rusocina, liczba pojazdów wjeżdżających na ten odcinek drogi spadła w ciągu tygodnia z 16,6 tys. do 9 tys.[15] Wysokość opłaty wynosiła 27 groszy za kilometr.

Ponieważ nie wszystkie samochody poruszają się po autostradzie, jej zalety nie są w pełni wykorzystywane. Ruch po starych drogach oznacza, że nadal ponosi się część zwiększonych kosztów eksploatacji, środowiska czy wypadków. Z przeprowadzonej analizy wynika, że gdyby, podobnie jak w przypadku omawianego wyżej odcinka A1 ze Swarożyna do Rusocina, 50 proc. kierowców wybrało autostrady, koszt budowy zwróciłby się po ponad 24 latach. Należy jednak zaznaczyć, że w analizie nie są brane pod uwagę wpływy z opłat. (Wykres 35).

Autostrady te opłacałoby się wybudować nawet, gdyby wybrała je tylko połowa kierowców, a połowa dalej korzystała ze starych dróg

Wykres 35. Okres, po którym korzyści społeczno-ekonomiczne przewyższyłyby koszty budowy przy określonym odsetku samochodów poruszających się po autostradzie w danym ciągu komunikacyjnym



Korzyści przy różnym tempie wzrostu polskiej gospodarki

Wzrost gospodarczy determinuje zarówno natężenie ruchu na drogach, jak i wysokość wynagrodzeń (tj. koszt czasu). W analizie przeprowadzonej powyżej przyjęto konserwatywne założenie co do tempa wzrostu gospodarki. Założono, że PKB na mieszkańca będzie się zwiększało o 3 proc. rocznie (w podobnym tempie miałyby rosnąć wynagrodzenia, zaś natężenie ruchu miałoby się zwiększać o 2,2 proc. rocznie). Jednak nawet gdyby polska gospodarka rozwijała się znacznie wolniej, tj. PKB na mieszkańca rósłby o 1 proc. rocznie, budowa planowanych autostrad byłaby opłacalna dla naszego państwa. W tym pesymistycz-

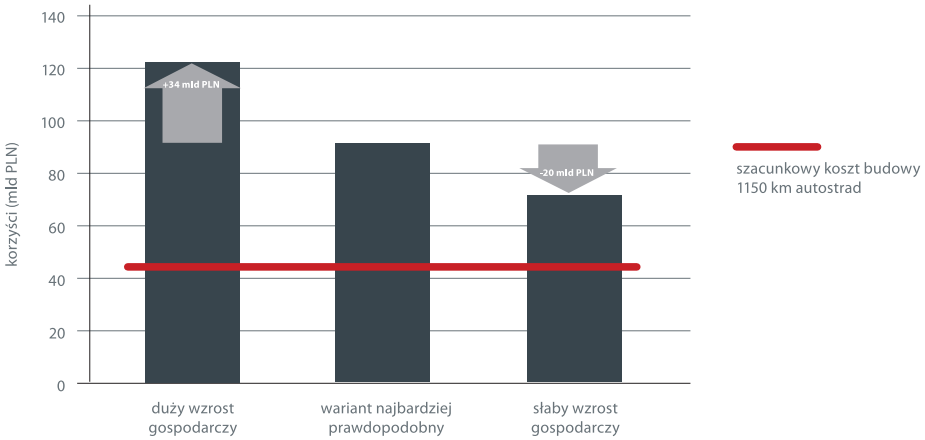
Opłacalności budowy tych autostrad nie podciąłby nawet spadek tempa wzrostu gospodarki w najbliższych 25 latach do 1 proc.

14 Wydane na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192 i z 2002 r. Nr 25, poz. 253)

15 Katarzyna Kapczyńska, Auta osobowe omijają A1, Puls Biznesu wyd. 2545, s. 11

nym wariancie korzyści społeczno-ekonomiczne z tej inwestycji wyniosłyby ponad 76 mld PLN w ciągu pierwszych 25 lat od jej dokończenia, a inwestycja zwróciłaby się po 17 latach (Wykres 36). W wariancie optymistycznym natomiast, tj. przy wzroście PKB na mieszkańca 4 proc. rocznie, korzyści w ciągu 25 lat sięgnęłyby ponad 130 mld PLN, a budowa zwróciłaby się po 14 latach.

Wykres 36. Analiza scenariuszowa dla różnych wariantów wzrostu gospodarczego



5. Wydatki na infrastrukturę drogową w Polsce

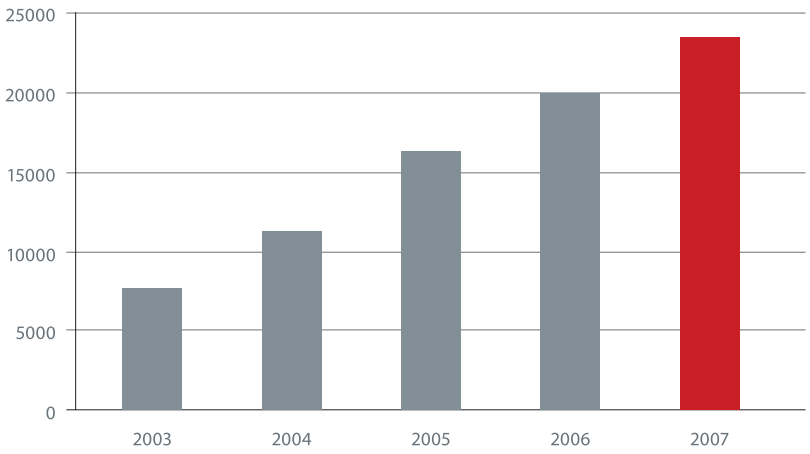
Wydatki na publiczną infrastrukturę drogową w Polsce pochodzą z następujących źródeł:

- budżetu centralnego;
- Krajowego Funduszu Drogowego;
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- funduszy europejskich.

W ostatnich latach kwoty przeznaczane na budowę oraz modernizację dróg w Polsce radykalnie wzrosły. Stało się tak dzięki poprawie sytuacji gospodarczej oraz możliwości wykorzystania znacznie większych niż w przeszłości funduszy z UE. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane głównie ze środków krajowych, drogi przegrywały z wydatkami socjalnymi. W 2003 r. wydatki publiczne na infrastrukturę drogową zaplanowano na poziomie 7,7 mld PLN. W ciągu zaledwie 2 lat wzrosły one dwukrotnie – do poziomu 16,3 mld PLN. W kolejnych latach tempo ich wzrostu pozostało wysokie i w 2007 r. na infrastrukturę drogową przeznaczono 23,6 mld PLN. Średnio w ciągu ostatnich pięciu lat planowane wydatki na budowę i modernizację dróg w Polsce rosły w tempie 32 proc. rocznie. Ale na cele socjalne nadal przeznacza się około 8-krotnie większe kwoty niż na drogi. Wydatki socjalne stanowią u nas o ponad 1/3 większy odsetek PKB niż np. w Czechach (które odziedziczyły po socjalizmie lepszy stan dróg).

W ciągu ostatnich 5 lat wydatki na infrastrukturę drogową rosły w Polsce w tempie 32 proc. rocznie. Przed przystąpieniem do UE, gdy inwestycje musiały być finansowane ze środków krajowych drogi przegrywały z socjałem

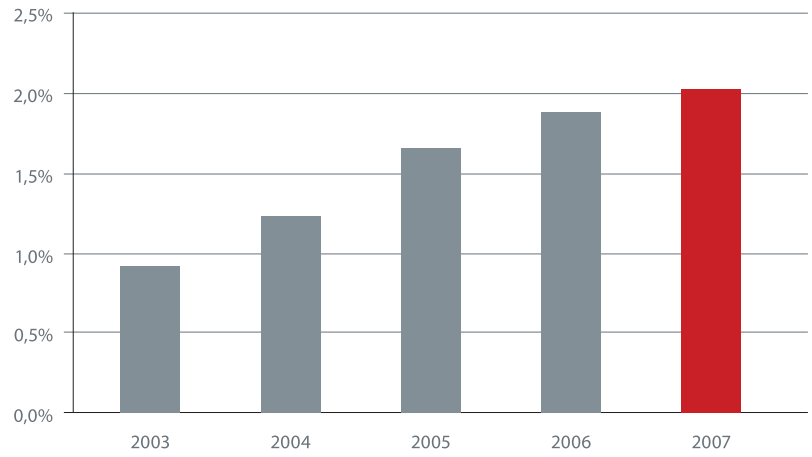
Wykres 37. Planowane wydatki na drogi publiczne w mln PLN w latach 2003-2007 w Polsce



Źródło: *opracowania własne na podstawie planowanych wydatków budżetu centralnego, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wydatków Krajowego Funduszu Drogowego i środków z Funduszy Unii Europejskiej; GUS*

Wydatki te istotnie wzrosły także w relacji do PKB. W 2003 r. na budowę i utrzymanie dróg planowano przeznaczyć niecały 1 proc. PKB, podczas gdy w 2007 r. – ponad 2 proc. PKB.

Wykres 38. Wydatki na drogi publiczne w relacji do PKB w latach 2003-2007



Źródło: *opracowania własne na podstawie planowanych wydatków budżetu centralnego, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wydatków Krajowego Funduszu Drogowego i środków z Funduszy Unii Europejskiej; GUS*

Polska, która mimo kiepskiego stanu infrastruktury drogowej, wydawała na nią do niedawna mniejszy odsetek PKB niż kraje wysoko rozwinięte, obecnie przeznacza na ten cel więcej niż wiele państw zamożniejszych na całą infrastrukturę transportową. Trzeba jednak zaznaczyć, że nawet teraz można z łatwością wskazać kraje mające rozwiniętą sieć autostrad i dróg ekspresowych oraz pozostałe drogi w lepszym stanie technicznym, które w relacji do PKB wydają na drogi zbliżone lub większe sumy niż nasz kraj (zob. tabelę poniżej). Innymi słowy, nakłady na infrastrukturę drogową, choć wysokie, wcale nie gwarantują, że szybko nadrobimy zapóźnienia w tej sferze (i to nawet jeśli uda nam się usunąć bariery organizacyjne i prawno-proceduralne, które stały się wyraźne po wzroście dostępności środków finansowych).

W rezultacie, wydajemy na drogi większy odsetek PKB niż wiele krajów wysoko rozwiniętych (np. Niemcy, czy Wielka Brytania) na całą infrastrukturę transportową

Tabela 1. Relacja wydatków publicznych na infrastrukturę transportową do PKB w 2006 roku

Kraj	Wydatki na infrastrukturę transportową (w proc. PKB)
Czechy	4,9
Węgry	3,5*
Estonia	3,0
Włochy	2,9
Polska	2,8
Szwecja	2,5*
Hiszpania	2,4
Norwegia	1,9
Litwa	1,8
Malta	1,8
Portugalia	1,7
Wielka Brytania	1,7
Niemcy	1,5
Cypr	1,0
Grecja	0,4

** wartości szacowane*

Źródło: *Eurostat*

Zdecydowana większość tych środków jest przeznaczana na drogi krajowe, mimo że drogi samorządowe są w gorszym stanie technicznym

Zdecydowana większość tych środków jest przeznaczana na budowę i utrzymanie dróg krajowych, mimo że drogi samorządowe odpowiadają za przenoszenie podobnej części ruchu drogowego, stanowią dużo większy odsetek sieci dróg i są w znacznie gorszym stanie (zob. wcześniejszą część raportu). Wedle różnych danych samorządy wydają na drogi łącznie około 5-14 mld PLN (ten rozrzut pozwala wyrobić sobie pogląd na jakość zarządzania inwestycjami drogowymi). Dla porównania wydatki GDDKiA na lata 2008-2009 zaplanowano w wysokości, odpowiednio, około 21 i 32 mld PLN. Z tej perspektywy można pozytywnie ocenić zaproponowany przez rząd Narodowy Program Budowy Dróg Lokalnych. Jednak w celu wyeliminowania ewentualnego braku spójności pomiędzy inwestycjami na drogach krajowych i samorządowych zarządzanie programem powinno docelowo zostać przekazane ministrowi właściwemu do spraw transportu (trzeba przypomnieć, że po reformie samorządowej z 1999 r. utworzono w ówczesnym ministerstwie transportu specjalną rezerwę w wysokości ok. 200 mln PLN na dofinansowanie inwestycji drogowych realizowanych wcześniej przez rząd, a przejętych przez samorząd w wyniku reformy). Wydaje się także, iż wielkość nakładów zapisana w Programie (1 mld PLN z budżetu państwa plus 1 mld PLN strony budżetów samorządów) – choć znaczna w stosunku do obecnego poziomu wydatków – wciąż w stopniu niewystarczającym będzie wspierać inwestycje na drogach samorządowych. Wraz ze zwiększeniem łącznej kwoty nakładów należałoby rozważyć podniesienie limitu 3 mln PLN, który może zostać przyznany na pojedynczą inwestycję drogową.

Zbyt mało wydajemy na remonty w porównaniu do inwestycji w nowe projekty

Struktura wydatków na infrastrukturę drogową jest zaburzona nie tylko ze względu na rodzaj dróg, ale i ze względu na rodzaj finansowanych robót. Znacznie większą wagę mają nowe projekty infrastrukturalne niż inwestycje pozwalające na utrzymanie istniejącej sieci dróg w odpowiednim stanie technicznym. Tymczasem odwlekanie niezbędnych remontów skutkuje koniecznością poniesienia w późniejszym okresie znacznie większych nakładów na odtworzenie infrastruktury. Przesunięcie części środków przeznaczonych na budowę infrastruktury w kierunku remontów mogłoby mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarki (zob. rozdział 2).

W 2009 roku łącznie na utrzymanie dróg krajowych zaplanowano kwotę 3,4 mld PLN. Jest to co prawda o 22,5 proc. więcej niż w 2008 roku, ale prawie 9 razy mniej niż przewidziano w 2009 roku na nowe projekty. Ponadto, zgodnie z danymi ujętymi w Programie Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2008-2012 w kolejnych 3 latach nie przewiduje się dalszego wzrostu nakładów na utrzymanie dróg. Zatem mimo że dróg krajowych będzie w Polsce przybywało, stan dróg wybudowanych wcześniej może jeszcze przez długi czas pozostać niezadowalający.

Tymczasem, jak wspomniano we wcześniejszej części raportu, ponad 45 proc. długości sieci dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów – od wzmocnień poprzez wyrównania, aż po zabiegi powierzchniowe, poprawiające właściwości przeciwpoślizgowe lub uszczelniające powierzchnię jezdni. Połowę potrzeb remontowych stanowią roboty wymagające natychmiastowej interwencji.

Stosunkowo najbardziej kosztowne są remonty dotyczące wyrównania oraz wzmocnienia nawierzchni (zgodnie z raportem NIK[16] jedną z przyczyn degradacji dróg w Polsce jest ich nieprzystosowanie do nośności 115 kN/oś). Zgodnie z ostatnimi szacunkami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad[17] te dwa typy zabiegów należałoby wykonać na drogach krajowych o długości prawie 6700 km. Koszt tych robót jest szacowany na 8 mld PLN, ale podana wielkość nie obejmuje takich pozycji jak budowa poboczy utwardzonych, obwodnic, drugich jezdni czy też utrzymania i modernizacji obiektów inżynierskich, poboczy nieutwardzonych oraz elementów odwodnienia dróg. Zgodnie z planami w 2008 r. nakłady na odnowy nawierzchniowe na sieci dróg krajowych miały wynieść 1,25 mld PLN, co stanowi, odpowiednio, 6 proc. wszystkich planowanych wydatków na budowę i przebudowę dróg krajowych i nieco ponad 15 proc. wartości wszystkich niezbędnych zabiegów[18].

W 2008 roku nakłady na odnowy nawierzchniowe wyniosły tylko nieco ponad 15 proc. wartości niezbędnych zabiegów

Zagadnienia dotyczące kosztów utrzymania dróg i autostrad nie powinny być pomijane w ocenie zasadności budowy infrastruktury przy udziale inwestora prywatnego. Uzgodnione warunki partnerstwa publiczno-prywatnego standardowo zawierają w sobie obowiązki strony prywatnej do utrzymania nowo wybudowanego obiektu w określonym standardzie. Nie należy o tym zapominać porównując koszty budowy autostrad w formule PPP z kosztami budowy realizowanej w całości przez stronę publiczną. W przypadku inwestycji w całości realizowanej z budżetu państwa pokazywanie kosztów samej budowy, bez uwzględnienia kosztów utrzymania, w tym także koniecznych remontów i rehabilitacji może zniekształcać wybór najkorzystniejszego sposobu realizowania inwestycji.

6. Możliwe źródła finansowania infrastruktury drogowej

Jak pokazano w poprzednim rozdziale, na finansowanie infrastruktury drogowej w Polsce przeznacza się coraz większe środki. Z jednej strony duża skala nakładów, a z drugiej strony, olbrzymie potrzeby wymagają zwracania bacznej uwagi na 2 kwestie:

- wybór optymalnego źródła finansowania lub też odpowiednie połączenie kilku źródeł finansowania,
- powiększenie puli środków dostępnych na finansowanie infrastruktury transportowej.

16 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego, Warszawa, listopad 2005 r.

17 GDDKiA, Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2007 r, Warszawa, marzec 2008 r.

18 Program Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2008 – 2012. W poprzednim roku na remonty nawierzchniowe przeznaczono podobną kwotę.

W Polsce nie przywiązuje się dostatecznej wagi do tych zagadnień. Z reguły, jeśli dostępne są środki unijne – sięga się właśnie po nie i uzupełnia środkami budżetowymi, a jeśli nie – inwestycje są realizowane w pierwszym rzędzie ze środków budżetowych lub środków własnych samorządu, często bez analizy, które źródła będą najbardziej efektywne i korzystne.

Środki unijne, po które w Polsce sięga się w pierwszej kolejności, nie w każdym przypadku są najlepszym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych

Planując inwestycje należy rozważyć różne formy finansowania, włączając w to partnerstwo publiczno-prywatne, kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych, nowe instrumenty dostępne w ramach UE oraz różne struktury łączące ze sobą kilka źródeł finansowania. Poszukując optymalnego źródła finansowania, oprócz analizy kosztów warto wziąć pod uwagę także inne właściwości danego źródła, w tym w szczególności termin uzyskania finansowania i wpływ na termin realizacji inwestycji, czy też możliwość wykorzystania doświadczenia ewentualnego partnera w realizacji projektu. Warto też mieć na uwadze nie tylko źródło finansowania jednej, analizowanej inwestycji, ale także całość inwestycji realizowanych przez daną jednostkę publiczną – należy tak wybierać źródła finansowania, aby mieć możliwość sfinansowania jak największej ilości inwestycji i zaspokojenia jak największych potrzeb w zakresie infrastruktury drogowej. Należy przy tym podkreślić, że nie istnieje jedno, optymalne źródło finansowania wszystkich inwestycji.

Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej wymaga dużych nakładów kapitałowych w dość krótkim okresie czasu. Dla niektórych inwestycji możliwy jest zwrot tych nakładów w postaci przychodów od użytkowników, które osiągane są stopniowo w okresie eksploatacji. Inne elementy infrastruktury drogowej nie przynoszą bezpośrednim użytkownikom na tyle dużych korzyści, aby byli oni skłonni pokryć wszystkie koszty budowy i utrzymania tych elementów, ale zapewniają duże korzyści otoczeniu (w postaci np. spadku hałasu, zwiększonej dostępności dla klientów itp).

W związku z efektami zewnętrznymi infrastruktury drogowej naturalnym inicjatorem wielu projektów inwestycyjnych jest sektor publiczny – jednostki rządowe i samorządowe. Potencjalne źródła finansowania, jakimi dysponuje sektor publiczny, to:

- krajowe środki publiczne (zarówno z budżetu centralnego, jak i środki samorządowe);
- fundusze unijne (strukturalne i spójności, budżet TEN-T);
- finansowanie długiem z międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, itp.);
- finansowanie kredytem z komercyjnych instytucji finansowych;
- emisja obligacji;
- partnerstwo publiczno-prywatne.

Poniżej szerzej opisano zalety i wady poszczególnych źródeł finansowania infrastruktury drogowej.

6.1. Krajowe środki publiczne

Wysokość środków publicznych zależy bezpośrednio od budżetu danej jednostki. Jednostki publiczne są ograniczone Ustawą o finansach publicznych, która wyznacza m.in. reguły planowania budżetowego dla poszczególnych jednostek. Z punktu widzenia jednostki publicznej główną zaletą krajowych środków jest ich łatwa dostępność. Wykorzystanie ich wymaga jedynie

decyzji jednostki publicznej dysponującej środkami. Co więcej, nie zachodzi potrzeba tworzenia planów i procedur związanych z ewentualną koniecznością zwrotu środków. Dlatego też koszty wykorzystania tych środków dla jednostki publicznej są niskie, związane jedynie z utraconymi korzyściami alternatywnymi (potencjalnymi korzyściami z innego wykorzystania tych środków). Natomiast, główną przeszkodą w wykorzystaniu krajowych środków publicznych do finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest ich ograniczona wysokość.

Główną zaletą krajowych środków publicznych jest ich łatwa dostępność

Uruchomienie środków publicznych jest stosunkowo łatwe i mało kosztowne

Finansowanie inwestycji drogowych przez sektor publiczny za pomocą krajowych środków może się odbywać dwoma kanałami, poprzez:

- wpływy z podatków i parapodatków (np. winiet);
- przychody z emisji skarbowych papierów wartościowych.

Różne podatki w różnym stopniu osłabiają bodźce do produktywnych działań, tj. do pracy, oszczędzania i inwestowania oraz do innowacji. Z badań empirycznych wynika, że spośród podatków pozwalających na uzyskanie przez państwo znaczących wpływów najmocniej szkodzą rozwojowi podatki nakładane na dochody z kapitału, najbardziej mobilnego czynnika wytwórczego (czyli np. CIT), a najsłabiej – podatki obciążające konsumpcję (tj. m.in. VAT, akcyza – zob. np Leibfritz, Thornton i Bibee, 1997). Wynika stąd, że finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej z podatku wliczanego w cenę paliwa (tak jak w Polsce opłata paliwowa) nie powinno rodzić dużych kosztów. Taki podatek jest formą indywidualnej odpłatności za korzystanie z dróg. Jego zaletą, w odróżnieniu np. od winiet, jest powiązanie wysokości tej odpłatności z intensywnością użytkowania dróg. Jego wadą, jak każdej formy indywidualnej odpłatności za korzystanie z dobra, z którym są związane pozytywne efekty zewnętrzne, może być niemożność uzyskania wpływów wystarczających do budowy infrastruktury maksymalizującej wzrost gospodarki. Z kolei, jeżeli wpływy te są wyraźnie większe niż nakłady na infrastrukturę, można sądzić, że nie jest ona wystarczająco rozwijana (lub państwo nadmiernie opodatkowuje transport dóbr i ludzi). Tak było do niedawna w Polsce (jeśli brać pod uwagę łączne obciążenie cen paliw akcyzą, a nie tylko tą jego częścią, która stanowi formalnie podatek drogowy). Jednak obecnie to wydatki na drogi są większe niż łączne wpływy z akcyzy od paliw silnikowych i LPG (i zbliżone do wpływów z akcyzy oraz podatku VAT od paliw). Inną wadą tego podatku – podobnie jak większości sposobów finansowania infrastruktury ze środków publicznych – jest brak wpływu na to, czy infrastruktura jest budowana tam, gdzie przyniosłaby największe korzyści.

W przypadku finansowania wpływami z podatków należy pamiętać, że różne podatki odmiennie oddziałują na gospodarkę...

...szczególnie niekorzystne jest opodatkowanie dochodów z kapitału

Zgodnie z Traktatem Europejskim i polityką transportową UE należy dążyć do takiego systemu, w którym za korzystanie z infrastruktury płaci jej użytkownik. W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej mają stać się proporcjonalne do wykonanej pracy przewozowej, rodzaju pojazdu, pory przejazdu i zatłoczenia, kosztów inwestycji i utrzymania drogi oraz wpływu na otoczenie, zwłaszcza środowisko naturalne. Polityka państwa ma zmierzać do wprowadzenia systemu elektronicznego pobierania opłat na sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz na wybranych elementach sieci dróg publicznych dla samochodów ciężarowych od 2011 r. W dalszej perspektywie system ten może zostać rozciągnięty na samochody osobowe, choć byłoby to ryzykowne politycznie. Jednak pierwszy kraj – Holandia, zdecydował się już na takie rozwiązanie. Ma ono obowiązywać od 2016 r. przy równoczesnej likwidacji innych podatków uiszczanych przez kierowców – tak, aby nie zwiększyć sumarycznego obciążenia finansowego użytkowników dróg.

UE opowiada się za systemem, w którym to bezpośrednio kierowca ponosi koszt użytkowania dróg

Opłaty za użytkowanie będą zależeć od wykonanej pracy przewozowej, rodzaju pojazdu, pory przejazdu, zatłoczenia, kosztów utrzymania i wpływu na środowisko

Finansowanie infrastruktury drogowej z emisji skarbowych papierów wartościowych jest równoznaczne z występowaniem deficytu w finansach publicznych. Badania wskazują, że dopóki deficyt nie przekracza umiarkowanych poziomów, korzyści z rozbudowy infrastruktury mogą

przewyższać koszty dla rozwoju wynikające ze wzrostu długu publicznego. W niektórych krajach (np. w Niemczech) wprowadzano reguły fiskalne, wedle których finanse publiczne mogą być niezrównoważone, ale wielkość deficytu nie może przekraczać wydatków publicznych na inwestycje. Stosowanie tej tzw. złotej reguły finansów publicznych może zmniejszać ryzyko niedoinwestowania infrastruktury. Badania wskazują, że deficyt jest znacznie częściej redukowany poprzez cięcia w wydatkach na infrastrukturę niż na konsumpcję. Np. w państwach Europy Środkowej i Azji Centralnej na 18 przypadków silnego ograniczenia deficytu poprzez cięcia w wydatkach publicznych tylko w jednym przypadku – w Czechach w 2004 roku – nie zredukowano wydatków na infrastrukturę. Przeciętnie skala cięć w tych wydatkach wyniosła 1,7 proc. PKB. Dla porównania, wydatki socjalne ograniczono w tych państwach o zaledwie 0,3 proc. PKB (Rzońca i Varoudakis, 2007). Złota reguła rodzi jednak zagrożenie, że część wydatków konsumpcyjnych może zostać zakwalifikowana jako inwestycyjne. Aby zmniejszyć to zagrożenie, trzeba precyzyjnie określić, jakie wydatki można uznać za inwestycje publiczne oraz jak wysoki może być deficyt. Często jednak koszty deficytu dla rozwoju okazują się wyższe niż koszty finansowania wydatków państwa w całości jego dochodami, czyli głównie wpływami z podatków (zob. np. Herrera i Pang, 2005).

Stosowanie „złotej reguły finansów publicznych" może zmniejszać ryzyko niedoinwestowania infrastruktury

Dodatkowe problemy wiążące się z finansowaniem inwestycji drogowych przez jednostki publiczne wynikają z napięć we współpracy między różnymi organami/szczeblami administracji. Decyzje administracji centralnej dotyczące uruchamiania środków finansowych są podejmowane późno, a dodatkowo czas ich uruchomienia jest uzależniony nie tylko od salda budżetu, ale i od jego bieżącej płynności, co rodzi ryzyko opóźnień w finansowaniu projektów. Wynikające z tych opóźnień zatory płatnicze skutkują problemami finansowymi prywatnych firm realizujących zadania na rzecz jednostek publicznych i koniecznością zaciągania przez nie zobowiązań, co zwiększa koszt inwestycji. Problemy z finansowaniem inwestycji drogowych mogą powstawać także w wyniku gry, jaką prowadzą ze sobą różne organy/szczeble administracji publicznej. Np. dla uzyskania wsparcia z budżetu samorządy mogą próbować zawyżać własny wkład, mimo że nie są w stanie go zabezpieczyć. Wreszcie, im więcej stron jest zaangażowanych w projekt, tym większe ryzyko zmiany w czasie realizacji projektu stanowiska którejś ze stron co do jego celowości.

W przypadku inwestycji publicznych może pojawić się ryzyko wynikające z napięć i opóźnień we współpracy między poszczególnymi szczeblami administracji

Tabela 2. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej z krajowych środków publicznych

Koszt uzyskania	Utracone korzyści z innych możliwych sposobów wykorzystania
Czas pozyskania	Powiązany z planowaniem budżetowym (do roku) i wieloletnimi planami inwestycyjnymi (ustalanymi na 3-15 lat).

Zalety	Wady
• Wysoka dostępność • Niezwiązane ze zobowiązaniami w następnych okresach • Niskie koszty finansowania	• Ograniczone przez wpływy do budżetu danej jednostki • Ograniczenia formalne wydawania środków (Ustawa o finansach publicznych) • Wahania koniunkturalne odzwierciedlają wysokość przychodów budżetowych, a zarazem możliwości wydatków • Rzadkie stosowanie kontraktów wieloletnich, rozkładających wydatki w czasie (kontrakty DBO lub BOT)

6.2. Fundusze unijne

Niektóre kraje mają możliwość finansowania rozbudowy infrastruktury drogowej z pomocy zagranicznej (w takiej sytuacji jest np. obecnie Polska). Inwestycje realizowane przy wsparciu środków z pomocy zagranicznej wymagają szczególnie wnikliwej analizy korzyści i kosztów. W naturalny sposób są bowiem obciążone dużym ryzykiem realizacji niepotrzebnych robót.

Polska ma możliwość finansowania inwestycji ze środków unijnych

Fundusze unijne są przydzielane na inwestycje, które przyczyniają się do rozwoju regionalnego i spójności całej Unii Europejskiej. W Polsce w obecnym okresie programowania 2007-2013 infrastruktura drogowa będzie mogła uzyskać dofinansowanie z następujących Programów Operacyjnych:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (ponad 11,2 mld EUR na infrastrukturę drogową);
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (ponad 0,65 mld EUR na infrastrukturę drogową);
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, przygotowanych w odpowiedzi na lokalne potrzeby oraz dostosowanych do indywidualnej specyfiki województwa (razem prawie 2,9 mld EUR na infrastrukturę drogową).

Fundusze unijne wspomagają projekty przyczyniające się do rozwoju regionalnego i spójności całej UE

Powyższe sumy dotyczą jedynie działań koncentrujących się na rozbudowie infrastruktury drogowej. Poza tym, w ramach innych działań wymienionych Programów Operacyjnych, przydzielane są dodatkowe fundusze, zmierzające do rozwoju krajowego systemu drogowego pośrednio przy realizacji innych projektów.

W obecnym okresie programowania możliwe będą dwie formy aplikowania o środki unijne: konkursowa i tzw. pozakonkursowa w ramach tzw. list kluczowych projektów. W przypadku infrastruktury transportowej większość dostępnych funduszy została podzielona pomiędzy projekty kluczowe. Projekty, które nie znalazły się na takiej liście będą musiały przejść procedurę konkursową, analogiczną do aplikowania o fundusze unijne w poprzednim okresie programowania 2004-2006. Duże projekty infrastrukturalne z sektora transportowego, których wartość przewyższa 50 mln PLN wymagają także potwierdzenia przyznania finansowania w drodze decyzji Komisji Europejskiej.

Obecnie możliwe są dwie formy aplikowania o środki unijne: konkursowa i pozakonkursowa

Projekty transportowe mogą uzyskać dofinansowanie w wysokości maksymalnie do 85 proc. kosztów kwalifikowanych. W przypadku projektów generujących przychody bezpośrednio od użytkowników (np. autostrady płatne) dofinansowanie można otrzymać do tzw. luki finansowej, czyli różnicy pomiędzy przewidywanymi wydatkami i przychodami w ciągu okresu życia projektu, który dla projektów z sektora transportowego został określony na 30 lat.

Dofinansowanie ze środków unijnych jest bezzwrotne, jednak wiąże się z koniecznością spełnienia szczegółowych kryteriów oraz poddania się procedurom monitorującym, w tym możliwą szczegółową kontrolą projektu w ramach audytu danego Programu Operacyjnego. Konieczne jest także dopasowanie harmonogramu projektu do okresu programowania, ponieważ refundowane wydatki muszą być poniesione po początku okresu programowania i przed upływem dwóch lat od końca okresu programowania.

Środki unijne są obecnie dużą szansą dla polskiej infrastruktury. Na lata 2007 – 2013 przeznaczone zostanie aż 14 mld EUR na rozbudowę i modernizację polskich dróg. Wykorzystanie całej tej kwoty wymagać będzie ogromnej mobilizacji administracji państwowej przy przygotowaniu tych inwestycji. Ponadto, ważnym problemem może być też brak środków własnych beneficjentów, które będą współfinansować środki unijne, co jest absolutnie niezbędne z punktu widzenia UE. Będzie to szczególnie istotne w przypadku projektów generujących przychody (projektów, gdzie użytkownicy ponoszą opłaty za korzystanie z wybudowanej infrastruktury – np. płacą za przejazd drogą), dla których poziom finansowania jest z reguły dużo niższy niż maksymalnie dostępne 85 proc. Pomocne w tej sytuacji mogłoby być skorzystanie z kapitału prywatnego jako środków które będą dofinansowywać kwoty unijne – więcej na ten temat piszemy w punkcie dotyczącym partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 3. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej z funduszy unijnych

Koszt uzyskania	Utracone korzyści z innych możliwych sposobów wykorzystania funduszy
Czas pozyskania	Złożenie i rozpatrzenie wniosku (do 6 miesięcy), kwestia wystarczających funduszy w danym okresie programowania (6 lat).
Zalety	**Wady**
• Środki bezzwrotne • Niskie koszty wykorzystania finansowania • Wysoki poziom dofinansowania	• Długa procedura pozyskania dofinansowania • Niższe dofinansowanie dla projektów przynoszących przychody • Konieczność dołożenia do środków UE – środków krajowych, których może nie wystarczyć dla wykorzystania całej kwoty przyznanej Polsce przez UE • Złożone procedury monitorowania projektów, w tym sprawdzanie kwalifikowalności wydatków • Konieczność dopasowania harmonogramu inwestycji do okresu programowania • Ograniczona dostępność środków

6.3. Finansowanie długiem z międzynarodowych instytucji finansowych

Kolejnym źródłem finansowania są międzynarodowe instytucje

Kilka międzynarodowych instytucji finansowych udziela kredytów i pożyczek specjalnie dostosowanych do inwestycji infrastrukturalnych. Do tych instytucji zaliczają się m.in.:

- Bank Światowy;
- Europejski Bank Inwestycyjny;
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju;
- Bank Rozwoju Rady Europy (Council of Europe Development Bank).

Rozwiązanie takie jest stosunkowo tanie oraz daje możliwość uzyskania specjalistycznego doradztwa,...

Finansowanie długiem z międzynarodowych instytucji finansowych jest często tańsze od długu zaciąganego w instytucjach komercyjnych. Instytucje te mają szerokie doświadczenie w finansowaniu infrastruktury drogowej, co daje im możliwość konstrukcji instrumentów finansowych dobrze dostosowanych do poszczególnych typów projektów. Mogą one także udzielać pomocy na etapie przygotowania projektu, dzieląc się swoim doświadczeniem i wiedzą swoich ekspertów.

Spłata długu zaciągniętego w międzynarodowej instytucji finansowej może być dostosowana do możliwości projektu. W szczególności możliwe jest ustalenie karencji w spłacie długu na okres budowy oraz rozłożenie spłaty długu na dłuższy okres (do 30 lat). Jeśli dług zaciągnie bezpośrednio jednostka sektora publicznego podlegająca przepisom Ustawy o finansach publicznych, wysokość zadłużenia jest limitowana zgodnie z Ustawą, która ogranicza całkowitą ilość długu zaciąganego przez daną jednostkę.

...a splata długu może być dostosowana do indywidualnych możliwości

Aby pozyskać finansowanie z międzynarodowej instytucji finansowej, trzeba przejść przez odpowiednią procedurę. Jest ona bardziej skomplikowana niż ubieganie się o finansowanie komercyjne; może być związana z wizytami studyjnymi ekspertów instytucji. Procedury pozyskiwania środków są długie i uzależnione często od posiedzeń zarządu danej instytucji. W przypadku Banku Światowego procedura wymaga zaangażowania rządowego – wymagane są gwarancje rządowe na udzieloną pożyczkę. Międzynarodowe instytucje finansowe określają także limity swojego zaangażowania w dany projekt. W przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego jest to do 50 proc. kosztów inwestycyjnych projektu. W przypadku Banku Światowego na finansowanie mogą liczyć jedynie te projekty, których sfinansowanie długiem komercyjnym okazało się niemożliwe. Projekty finansowane długiem z międzynarodowych instytucji finansowych muszą być wystarczającej wielkości i powinny być przygotowane wedle wymogów poszczególnych instytucji. Ze względu na konieczność spłaty zadłużenia, jednostki publiczne powinny zabezpieczyć strumienie pieniężne, z których dług będzie spłacany. Z tego powodu jest to dobry sposób finansowania infrastruktury, za korzystanie z której pobierane są opłaty. Proces monitorowana realizowanych inwestycji w przypadku międzynarodowych instytucji finansowych jest porównywalny do stosowanego przez banki komercyjne.

Jednak procedury uzyskania funduszy z instytucji międzynarodowych są długie i skomplikowane

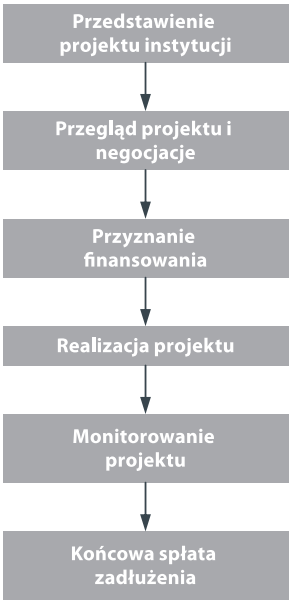
Ze względu na konieczność spłaty pożyczki, państwo powinno zabezpieczyć odpowiednie strumienie pieniężne

Tabela 4. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej długiem z międzynarodowych instytucji finansowych

Koszt uzyskania	Stopa oprocentowania kredytów międzybankowych (EURIBOR, LIBOR etc) oraz niska marża banku.
Czas pozyskania	Przygotowanie wniosku i rozpatrzenie go przez radę banku (5-8 miesięcy).
Zalety	**Wady**
• Niskie marże • Finansowanie dopasowane do potrzeb projektu • Możliwość skorzystania z międzynarodowego doświadczenia instytucji • Długi termin spłaty długu	• Konieczność zwrotu środków, co powoduje obciążenie przyszłych dochodów jednostki publicznej • Wysokość finansowania ograniczona limitem zadłużenia jednostki publicznej • Długa i skomplikowana procedura pozyskania finansowania • Ograniczenia zaangażowania w projekt (do określonego procentu nakładów kapitałowych) • Wymagające procedury monitorowania projektu

6.4. Finansowanie długiem przez komercyjne instytucje finansowe

Komercyjne instytucje finansowe oferują finansowanie długiem projektów infrastruktury drogowej na podobnych warunkach, jak dla projektów inwestycyjnych firm. Koszt obsługi takiego długu jest zazwyczaj wyższy niż w przypadku innych form finansowania, ale jest on generalnie dostępny dla wszystkich podmiotów pod warunkiem zagwarantowania bankowi wiarygodności finansowej jednostki prowadzącej inwestycję. Wymaga to czasami dodatkowych analiz finansowych, które są pożyteczne także przy wewnętrznych analizach projektu oraz w trakcie jego wprowadzania.



Możliwe jest także finansowanie inwestycji poprzez zaciągnięcie długu w instytucjach komercyjnych

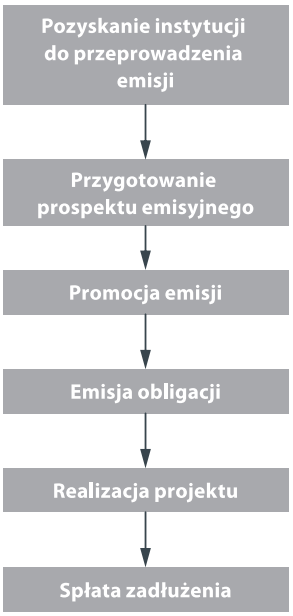
Finansowanie długiem przez komercyjne instytucje udostępnia jednostkom finansującym infrastrukturę drogową źródło funduszy, które z punktu widzenia instytucji finansowych ograniczone jest jedynie zdolnością jednostek do przyszłej spłaty zadłużenia. Jest to także standardowe źródło krótko- i długoterminowego finansowania działalności jednostek publicznych, co oznacza, że posiadają one dużą wiedzę na temat korzystania z finansowania komercyjnego. Większość komercyjnych instytucji finansowych udostępnia krótkoterminowe kredyty inwestycyjne oraz finansowanie pomostowe (np. do momentu otrzymania refundacji ze środków Unii Europejskiej). W przypadku projektów infrastrukturalnych wymagających wysokich nakładów kapitałowych może być konieczne skorzystanie z usług wyspecjalizowanych banków inwestycyjnych. Udostępniają one specjalne, wieloletnie kredyty z możliwością wykorzystania okresu karencji w trakcie budowy infrastruktury drogowej. Koszt korzystania z długu komercyjnego zależy od ryzyka powodzenia projektu oraz zabezpieczenia spłaty długu (w tym np. prognoz przychodów z opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej lub stanu finansów jednostki, na której spoczywa obowiązek spłaty długu). W przypadku zaciągnięcia długu bezpośrednio przez jednostkę sektora publicznego, obciąża on też jej bilans. Dług ten jest wliczany w limit zadłużenia, który określa Ustawa o finansach publicznych. Aby zabezpieczyć spłatę zadłużenia, komercyjne instytucje finansowe mogą narzucić swoje procedury monitorowania działalności finansowej projektu. Projekty finansowane długiem z instytucji komercyjnych muszą oferować gwarancję spłaty zadłużenia i akceptowalne ryzyko projektu. Ze względu na konieczność spłaty zadłużenia, powinny być zabezpieczone strumienie pieniężne, z których dług będzie spłacany.

W przypadku dużych projektów inwestycyjnych konieczne może być skorzystanie z usług wyspecjalizowanych banków inwestycyjnych

Tabela 5. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej długiem z komercyjnych instytucji finansowych

Koszt uzyskania	Stopa oprocentowania kredytów międzybankowych (EURIBOR, LIBOR etc) oraz rynkowa marża i premia za ryzyko, plus prowizje.
Czas pozyskania	Negocjacje z instytucją (2-6 miesięcy).
Zalety	**Wady**
• Łatwa dostępność • Możliwość skorzystania z produktów dostosowanych do projektów infrastrukturalnych	• Konieczność zwrotu środków • Wysokie koszty finansowania wynikające z charakteru działalności komercyjnych instytucji finansowych • Obciążenie budżetu i limitu zadłużenia jednostki publicznej • Procedury monitorowania projektu, skoncentrowane na wskaźnikach finansowych

6.5. Finansowanie z emisji obligacji



Finansowanie przez emisję obligacji pozwala na odroczenie terminu spłaty na długi okres oraz nie wiąże się z ryzykiem zmiany warunków kredytowania

Z punktu widzenia jednostki pozyskującej finansowanie emisja obligacji nie różni się zasadniczo od pozyskania długu z komercyjnej instytucji finansowej. Identycznie jak w przypadku długu konieczne jest zaangażowanie instytucji finansowej do emisji obligacji. Głównymi cechami wyróżniającymi obligacje są możliwe długie terminy spłaty (do 40 lat) oraz możliwość pozyskania wyższego finansowania. Ponieważ obligacje są nabywane przez różne instytucje, wysokość sumy pozyskanej z emisji nie jest zależna od możliwości finansowych jednej instytucji finansującej. Koszt pozyskania finansowania (dyskonto i oprocentowanie emitowanych obligacji) zależą od warunków rynkowych oraz możliwości finansowych emitenta. Po emisji warunki spłaty nie mogą już ulec zmianie lub być renegocjowane (inaczej niż w przypadku długu komercyjnego). W przypadku projektu wiążącego się z przyszłymi opłatami za korzystanie z infrastruktury drogowej możliwa jest emisja obligacji przychodowych, które są zabezpieczone przyszłymi przychodami. Pozwala to na niższe oprocentowanie, pozyskanie finansowania na dłuższy czas oraz nie obciąża pozostałego majątku emitenta. Emisja obligacji to procedura trwająca kilka miesięcy. Wymaga kontroli finansów emitenta, a nawet może wymagać od niego uczestnictwa w procesie marketingu emisji. Konieczne może być także pozyskanie przez emitenta ratingu kredytowego potwierdzającego jego wiarygodność finansową. Emisja obligacji o długim terminie zapadalności lub na wysoką kwotę może wiązać się z koniecznością emisji na rynkach innych niż polski. Wiąże się to z dodatkowymi procedurami. Projekty finansowane poprzez emisję obligacji muszą oferować rozsądną pewność przyszłego wykupu obligacji i spłaty kuponów procentowych. Szczególnie w przypadku obligacji przychodowych konieczne jest wprowadzenie przyszłych opłat za korzystanie z wybudowanej infrastruktury.

Przed emisją obligacji konieczne może stać się pozyskanie ratingu wiarygodności kredytowej

Tabela 6. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej przez emisję obligacji

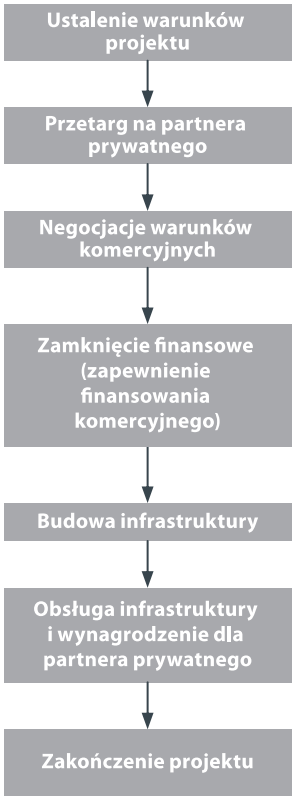
Koszt uzyskania	Stopa oprocentowania kredytów międzybankowych (EURIBOR, LIBOR etc) oraz rynkowa marża, możliwość odłożenia spłaty całego kapitału do końca okresu.
Czas pozyskania	2-4 miesiące wraz z przygotowaniem memorandum i promocją.

Zalety	Wady
• Długi termin	• Konieczność zwrotu środków
• Możliwość pozyskania dużych środków na finansowanie	• Konieczność pozyskania ratingu kredytowego, inne procedury
	• Obciążenie budżetu i limitu zadłużenia jednostki publicznej
	• Skomplikowane procedury monitorowania projektu

6.6. Partnerstwo publiczno-prywatne

Praktyka pokazuje, że dobrym sposobem na podniesienie efektywności inwestycji w infrastrukturę drogową, tj. przykładowo osiągnięcie szybszej i bardziej efektywnej poprawy jej stanu, może być partnerstwo publiczno – prywatne (PPP). Polega ono na współpracy partnera publicznego i prywatnego w ramach jednej umowy przy budowie i wieloletniej obsłudze infrastruktury drogowej. Partner prywatny ponosi część ryzyka wynikającego z projektu, jak również może partycypować w finansowaniu budowy.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest względnie tanim sposobem finansowania inwestycji



PPP pozwala na realizację inwestycji bez obciążenia limitu długu publicznego jednostki publicznej oraz rozłożenie zobowiązań jednostki publicznej na wiele lat. Partner prywatny, który jednocześnie projektuje, buduje i obsługuje infrastrukturę drogową przez wiele lat, ma motywację do wykorzystania w projektowaniu i budowie najbardziej efektywnych rozwiązań i dostosowania infrastruktury do przyszłej eksploatacji. W ten sposób jednostka publiczna korzysta z doświadczenia partnera prywatnego oraz wyższej efektywności pracy, która charakteryzuje sektor prywatny. Przy typowej konstrukcji projektu mogą wystąpić następujące warianty zobowiązań strony publicznej wobec partnera prywatnego:

Wykorzystując PPP jednostka publiczna korzysta z doświadczenia partnera prywatnego

- brak zobowiązań, jeśli jedynym przychodem partnera prywatnego są opłaty od użytkowników infrastruktury;
- subsydia na etapie budowy, jeśli sektor publiczny jest odpowiedzialny za część lub całość finansowania;
- płatności rozłożone na cały okres eksploatacji (typowo 25-40 lat), rozpoczynające się po okresie budowy.

Konstrukcja umowy PPP jest skomplikowana i wymaga wykorzystania doświadczenia wypracowanego w innych krajach. Całkowity koszt finansowy projektu może być wyższy, niż w przypadku budowy i eksploatacji przez jednostkę publiczną w formie normalnych odrębnych zamówień publicznych. Spowodowane jest to wyższymi kosztami kapitału dla sektora prywatnego. Jednakże szczególnie w przypadku dużych projektów ten wyższy koszt może zostać zbilansowany przez brak obciążenia jednostki publicznej częścią ryzyka projektu (typowym ryzykiem wzrostu kosztów budowy i utrzymania) oraz korzyściami z większej efektywności procesu budowy (w tym szybszego oddania infrastruktury drogowej do użytkowania). Każdy projekt wymaga analizy w celu podjęcia decyzji, czy w danym przypadku PPP jest najbardziej korzystną opcją realizacji. Projekty realizowane w tej formie muszą być wystarczających rozmiarów. Konieczne jest też zainteresowanie potencjalnych partnerów prywatnych, możliwość dalszej obsługi infrastruktury przez partnera prywatnego oraz opracowanie podziału ryzyka, który pozwoli na najwyższą efektywność projektu.

PPP pozwala stronie publicznej na zniwelowanie ryzyka wzrostu kosztów realizacji inwestycji

Na świecie w latach 1985-2005 zrealizowano 389 projektów drogowych PPP o ogólnej wartości wynoszącej 175 mld USD. Najwięcej projektów PPP z zakresu drogownictwa zrealizowano w kolejności w Ameryce Północnej, Europie, Ameryce Południowej i w Azji. Jednakże pod względem wartości projektów Europa i Azja prześcignęły Amerykę. W ocenie OECD projekty drogowe zrealizowane we współpracy między podmiotami sektora publicznego a sektorem prywatnym charakteryzują się przeciętnie wysoką jakością, możliwością rozwijania większych prędkości, większym bezpieczeństwem i mniejszym zatłoczeniem niż projekty realizowane wyłącznie przez sektor publiczny.

Na świecie PPP jest popularną metodą realizowania projektów infrastrukturalnych

PPP pozwala na efektywniejszą realizację projektów niż sektor publiczny, co dobitnie potwierdzają doświadczenia brytyjskie

W Unii Europejskiej największą aktywnością w zakresie PPP wykazuje się Wielka Brytania. Wiodącą metodą realizacji PPP w tym kraju jest tzw. Private Finance Initiative. W ramach tego rozwiązania na sektor prywatny przechodzą zadania związane z projektowaniem, finansowaniem, budową i utrzymaniem przedsięwzięcia. Zasadą, która kwalifikuje dany projekt do realizacji, jest tzw. value for money czyli zapewnienie, że korzyści osiągnięte przez partnerów mają wartość adekwatną do zainwestowanych środków. W latach 1992-2008 w ramach PFI zrealizowano 510 projektów, w tym 43 projekty transportowe. Zaledwie 8 proc. projektów PFI zrealizowano z większym opóźnieniem niż 2 miesiące (w przypadku projektów realizowanych przez państwo opóźnienia wystąpiły aż 70 proc. przypadków). Nie zanotowano przypadków przekroczenia nakładów na inwestycje w stosunku do zaplanowanych w budżecie (do takiego przekroczenia doszło w przypadku 73 proc. projektów realizowanych przez sektor publiczny). 81 proc. projektów uzyskało satysfakcjonującą ocenę value for money. Przedsięwzięcia podejmowane we współpracy z sektorem prywatnym okazywały się przeciętnie o 17 proc. tańsze od projektów realizowanych wyłącznie przez państwo.

PPP może być realizowane w Polsce na podstawie następujących ustaw:

- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- Ustawa o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym;
- Prawo zamówień publicznych (koncesja na roboty budowlane).

Możliwości jakie daje PPP nie są w Polsce odpowiednio wykorzystywane

Na podstawie Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. nie zrealizowano żadnego projektu. W grudniu 2008 r. została przyjęta nowelizacja tej ustawy, która ma sprawić, że przepisy tej ustawy nie będą martwe. Ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym pozwala na realizację projektów obejmujących budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad płatnych. W Polsce, istnieją obecnie trzy odcinki autostrad eksploatowane na tych zasadach, a w 2008 r. podpisano umowy na budowę dwóch kolejnych. Koncesja na roboty budowlane, zgodnie z Prawem zamówień publicznych, wymaga, aby jedynym wynagrodzeniem partnera prywatnego było prawo do eksploatowania infrastruktury i czerpania zysków z opłat za eksploatację. Jako koncesje na roboty budowlane mogą być realizowane m.in. parkingi płatne (taki parking istnieje np. w Krakowie). Zbliżone formy były stosowane także w innych projektach (most tzw. „żółw" w Krakowie). Trwają także prace nad wprowadzeniem konstrukcji koncesji na usługi, która może być formą PPP.

W ramach PPP można wykorzystać dofinansowanie z funduszy unijnych

W ramach PPP można także wykorzystać dofinansowanie z funduszy unijnych. Dotychczas w Europie zostało zrealizowanych ponad 20 takich projektów. Połączenie finansowania w formie PPP z funduszami UE może w szczególności pomóc zapewnić wkład krajowy wymagany dla współfinansowania środków UE.

- Dla dużych projektów, gdy połączone środki budżetów państwowych lub samorządowych i kapitał prywatny, lub też środki publiczne wraz ze środkami UE – nie są wystarczające dla przeprowadzenia zamierzonych inwestycji;
- Gdy inwestycja jest przeprowadzana w obszarze wspieranym przez fundusze UE, a współpraca z parterem prywatnym niesie ze sobą istotne korzyści np. gdy wskazane może być przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka związanego z projektem oraz skorzystanie z doświadczeń partnera prywatnego;
- Gdy nawet niewielkie obniżenie kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego poprzez zastosowanie grantu z funduszy UE – umożliwi obniżenie kosztu finansowania poprzez np. zwiększenie wiarygodności projektu wobec instytucji finansujących i innych partnerów dzięki wykorzystaniu środków UE oraz zmniejszenie ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego.

Ogólne reguły pozyskiwania funduszy unijnych dla projektów PPP są takie same, jak dla innych projektów infrastruktury drogowej. Istnieją jednak pewne kwestie dotyczące szczegółów zasad realizacji takich projektów, które wymagają doprecyzowania. Tymi kwestiami zajmuje się obecnie między innymi inicjatywa Jaspers. Realizacją takich projektów jest również zainteresowana Komisja Europejska.

UE i EBI mogą pomóc partnerowi prywatnemu pozyskać środki wystawiając specjalny rodzaj gwarancji

Dodatkowo Komisja Europejska oraz Europejski Bank Inwestycyjny opracowały dla projektów PPP nowy produkt, „Instrument gwarancji pożyczkowej dla projektów transeuropejskiej sieci transportowej" (LGTT). W przypadku projektów PPP obejmujących część europejskiej sieci transportowej TEN-T może on zostać użyty do zagwarantowania partnerowi prywatnemu minimalnego poziomu przychodów, do określonego poziomu (200 mln EUR lub 10 proc. głównego długu projektu). Pozwala to na obniżenie kosztów projektu, ponieważ partner prywatny ponosi mniejsze ryzyko i nie wymaga za nie wyższego wynagrodzenia.

Tabela 7. Partnerstwo publiczno-prywatne

Koszt uzyskania	Koszt finansowania partnera prywatnego oraz jego wymagany zysk, zależne od ponoszonego ryzyka
Czas pozyskania	Do 2 lat od ogłoszenia przetargu.

Zalety	Wady
• Rozłożenie w czasie zobowiązań	• Wysoki koszt kapitału sektora prywatnego
• Całościowe podejście do projektu	• Skomplikowana struktura projektu
• Brak obciążenia limitu zadłużenia	• Koszty transakcyjne
• Przeniesienie części ryzyka na partnera prywatnego	• Pokusa nadużycia (moral hazard)
• Wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego	

6.7. Wpływ obecnej sytuacji na rynkach finansowych na rozwój infrastruktury drogowej

Niepewność na rynkach finansowych może zwiększyć oprocentowanie kredytów, a w efekcie podbić koszt inwestycji...

Panujący obecnie stan niepewności, gwałtowne zmiany na rynkach kapitałowych i pieniężnych, jak również zwiększona awersja instytucji finansowych do ryzyka mogą mieć znaczący wpływ na rozwój infrastruktury drogowej w Polsce, w szczególności na jej koszty i harmonogram realizacji projektów. Zwiększone koszty mogą pojawić się na skutek wyższych marż, jakich będą żądać instytucje udzielające finansowania, jak również z konieczności wnoszenia dodatkowych zabezpieczeń. W ramach zaplanowanego budżetu i przy rosnących kosztach, na część inwestycji może nie starczyć funduszy.

...na co szczególnie wrażliwy wydaje się być system PPP

Ma to szczególne znacznie w przypadku autostrad realizowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie to prywatne spółki są odpowiedzialne za zorganizowanie finansowania dla projektów autostradowych. Niekorzystna sytuacja na rynkach może spowodować utrudnienia w zdobyciu niezbędnego finansowania, a w skrajnym przypadku zakończyć się niepowodzeniem, czego skutkiem będzie opóźnienie w realizacji inwestycji. W tej sytuacji będą preferowane projekty, charakteryzujące się niższym profilem ryzyka, tj. mające zagwarantowane określone strumienie przychodów (np. dzięki mechanizmowi wynagradzania opartego na płatnościach za dostępność) lub dla których zostaną udzielone gwarancje Skarbu Państwa dla głównych kredytodawców.

W przypadku projektów realizowanych w całości przez sektor publiczny kwestia braku możliwości finansowania wydaje się mniej dotkliwa, choć rosnące koszty w połączeniu z jednej strony z mniejszymi wpływami sektora finansów publicznych z podatków, oraz z drugiej strony – z koniecznością prowadzenia bardziej zdyscyplinowanej polityki wydatków państwa (mniejszych możliwości emitowania po niskim koszcie skarbowych papierów wartościowych), mogą przynieść podobny skutek.

Inwestycje publiczne mogą zostać okrojone na skutek bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej

7. Bariery rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce

Inwestycje infrastrukturalne wymagają znacznych nakładów finansowych. Z jednej strony możliwości finansowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych z budżetu ograniczały odziedziczone po socjalizmie rozdęte wydatki socjalne, z drugiej strony były one ograniczane stosunkowo niskim poziomem dochodu na mieszkańca, nie pozwalającym państwu, mimo wysokich podatków, na gromadzenie dużych sum, ograniczały możliwości finansowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych z budżetu.

Od początku okresu transformacji dochód na mieszkańca zwiększył się o około trzy czwarte. Od 2004 r. jesteśmy członkiem Unii Europejskiej i korzystamy ze znacznego wsparcia finansowego z budżetu UE. Mimo to, tempo rozwoju infrastruktury drogowej nadal trudno uznać za zadowalające. Płynie z tego wniosek, że brak odpowiednich środków, który w przeszłości uniemożliwiał prowadzenie w jednym czasie wielu kosztownych inwestycji, nie jest ani jedyną, ani najważniejszą barierą hamującą rozwój infrastruktury drogowej.

Od przystąpienia do UE mamy dostęp do znaczących środków na budowę i modernizację dróg. Mimo to, inwestycje nie postępują w wystarczającym tempie

W ostatnich latach realizacja wielkich inwestycji infrastrukturalnych była utrudniana m.in. przez otoczenie rynkowe (wspomniano o tym już w rozdziale 2). Z jednej strony, boom budowlany, który był widoczny w Polsce w latach 2006-2008, zbiegł się ze zwiększonym zapotrzebowaniem na surowce w gospodarce światowej. Skokowy wzrost cen surowców podbił koszty budowy. Z drugiej strony, ciężka sytuacja na rynku budowlanym przed akcesją Polski do UE wyeliminowała z niego dużo małych firm. Zmniejszyła się konkurencja wśród wykonawców, co ułatwiało im windowanie cen w przetargach. Jednak na skutek spowolnienia w gospodarce światowej trudno oczekiwać dalszego wzrostu kosztów inwestycji w kolejnych latach. Znacznie bardziej prawdopodobny jest ich spadek. Poważniejszym ograniczeniem może być niedobór na rynku polskim osób posiadających odpowiednie uprawnienia budowlane w specjalności drogowej i mostowej (w szczególności dlatego że współpraca z projektantami z zagranicy nie jest dostatecznie rozwinięta).

Realizacja inwestycji była utrudniana w ostatnich latach przez wzrost cen materiałów i usług budowlanych, ale na skutek spowolnienia wzrostu w światowej gospodarce znaczenie tego czynnika będzie ustępowało

Ale wiele barier utrudniających procesy inwestycyjne jest wynikiem działań (braku działań) kolejnych rządów. Poniżej koncentrujemy się na najważniejszych z nich.

Tym ważniejsze staje się usuwanie barier będących wynikiem działań rządzących (lub braku tych działań)

7.1. Złe zarządzanie

Kwestia infrastruktury drogowej w Polsce była przedmiotem sporów politycznych. Tym samym, długoterminowe cele rozwojowe często zastępowano doraźnie podejmowanymi działaniami. W terminowym osiąganiu celów nie pomagały zmiany struktury administracyjnej służb odpowiedzialnych za zarządzanie i budowę. Towarzyszyły temu typowe problemy sektora publicznego w Polsce takie jak częste i głębokie zmiany kadrowe, brak decyzyjności urzędników oraz brak poczucia odpowiedzialności decydentów za złe decyzje.

Kolejne rządy odpowiadają za przywiązywanie większej wagi do doraźnych działań niż konsekwentnej realizacji długoterminowych celów,…

7.2. Brak stabilności administracji

…brak stabilności administracji

Elementem niezwykle istotnym w planowaniu, przygotowaniu oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest zapewnienie odpowiednio stabilnych i profesjonalnych ram administracyjno-organizacyjnych. W szczególności postulat ten obejmuje zapewnienie atrakcyjności zawodowej, rozumianej jako prestiż i stabilność zatrudnienia oraz stosowne zarobki, dla osób odpowiedzialnych za poszczególne części składowe procesu inwestycyjnego.

Próbom zracjonalizowania procedur administracyjnych na poszczególnych etapach przygotowania inwestycji podejmowanym przez ustawodawcę w nikłym stopniu towarzyszyło zwiększenie profesjonalizmu działania administracji publicznej.

…i sięgania po niestandardowe rozwiązania…

Atrakcyjność zatrudnienia w niej pozostała niewielka, a niechęć do podejmowania decyzji wymagających większego nakładu pracy i bardziej skomplikowanego zarządzania projektami raczej nasiliła się niż ustąpiła. Za przykład można tu wskazać niewykorzystywanie do realizacji inwestycji drogowych systemu „zaprojektuj i zbuduj" (design and build), pomimo że istnieją wszelkie instrumenty prawne do jego stosowania. Niechęć do korzystania z tego rozwiązania wynika przede wszystkim z faktu, że przygotowanie odpowiedniego przetargu wymaga większego doświadczenia i zdolności organizacyjnych niż w systemie „tradycyjnym".

7.3. Bariery prawne i proceduralne

…oraz bariery prawne i proceduralne…

Na potrzeby analizy barier prawnych i proceduralnych utrudniających drogowe inwestycje infrastrukturalne w Polsce zasadne wydaje się wyodrębnienie:

- etapu planowania strategicznego, polegającego na ustaleniu trybu oraz ogólnego harmonogramu realizacji całości inwestycji drogowych w Polsce, oraz
- etapu przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji, rozumianego jako zlokalizowanie oraz budowa i eksploatacja zaplanowanych inwestycji.

Etap strategicznego planowania inwestycji drogowych wymaga pilnego uporządkowania. W szczególności tryb i harmonogram realizacji zadań nie powinien podlegać częstym zmianom w zależności od koniunkturalnych potrzeb poszczególnych ekip rządzących.

Bariery prawne i proceduralne utrudniające przygotowanie i realizację poszczególnych inwestycji w infrastrukturę drogową, w szczególności w sieć dróg krajowych, zostały w ostatnim czasie w znacznym stopniu zidentyfikowane i są stopniowo usuwane (można tutaj wskazać przykładowo na zmiany w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wprowadzone ustawą z dnia 27 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko czy też ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym uchwaloną przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r.). Wobec tego istotniejszym problemem wydaje się raczej ukształtowanie odpowiedniej praktyki stosowania przepisów prawa oraz spójna i konsekwentna polityka państwa w tym zakresie niż kolejne zmiany ustawowe.

Poniżej przedstawiono podstawowe bariery prawne i proceduralne, z jakimi autorzy raportu zetknęli się w pracach nad projektami inwestycji w infrastrukturę drogową.

Brak stabilności przepisów prawnych

Przepisy prawa regulujące inwestycje w infrastrukturę drogową były często zmieniane. W licznych przypadkach zmian tych dokonywano kierując się bieżącymi potrzebami podmiotów zarządzających projektami infrastrukturalnymi. W ten sposób zmiany prawa stały się w zasadzie elementem zarządzania jednostkowymi problemami napotkanymi w toku realizacji inwestycji.

…których jednym ze źródeł są częste zmiany przepisów w odpowiedzi na jednostkowe problemy

Ta zła praktyka tworzenia prawa była szczególnie widoczna w przypadku projektów autostradowych. Przepisy w zakresie finansowania tych projektów były często tworzone ad hoc w trakcie negocjacji z podmiotami mającymi realizować te projekty w trybie „koncesyjnym" lub nawet w trakcie realizacji tych inwestycji. Jako przykład mogą tutaj posłużyć zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw, na mocy których wprowadzono możliwość dofinansowania projektów autostradowych realizowanych przez koncesjonariuszy ze środków publicznych.Innym przykładem są zmiany wprowadzone ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, na mocy których wprowadzono zwolnienie od opłat za przejazd po autostradach płatnych samochodów ciężarowych. Naniesione poprawki zostały następnie w zasadniczy sposób zmienione na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W konsekwencji stworzono system prawa, który jest niedopracowany, niestabilny i skomplikowany. Organy i instytucje realizujące projekty drogowe nie są w stanie wypracować procedur, które mogłyby powtarzać przy kolejnych przedsięwzięciach, a przedsiębiorcy zainteresowani udziałem w nich są pozbawieni możliwości długoterminowego planowania. Z problemem braku stabilności przepisów prawa łączy się brak konsekwentnego, wieloletniego planowania inwestycji w infrastrukturę drogową. Kolejne ekipy rządowe realizowały własne programy rozwoju infrastruktury drogowej. Jednocześnie wprowadzały zmiany w sposobie i trybie realizacji inwestycji, niwecząc efekty pracy poprzedników.

Martwe przepisy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – brak realnej alternatywy dla budżetowego finansowania inwestycji

Przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych niezwykle istotna jest kwestia możliwości wyboru trybu ich realizacji najlepiej odpowiadającego specyfice konkretnego przedsięwzięcia. Z tego powodu ważne jest, aby zakres wyboru był możliwie szeroki. Obok finansowania budżetowego, w tym z wykorzystaniem dofinansowania unijnego, konieczne jest więc istnienie realnych możliwości wykorzystania środków prywatnych do współfinansowania niektórych projektów.

W przypadku autostrad płatnych udział partnerów prywatnych w ich budowie i eksploatacji odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, która nie budzi poważniejszych zastrzeżeń co do konstrukcji prawnej. Jednak w przypadku pozostałych kategorii dróg publicznych (w tym innych niż autostrady dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, powiatowych, a także gminnych) właściwie nie korzystano dotychczas z partnerstwa publiczno-prywatnego, pomimo istnienia pewnych możliwości prawnych współpracy obu sektorów.

Podstawową tego przyczyną było rozproszenie przepisów mających regulować taką współpracę. Były one zawarte w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (koncesje na roboty budowlane), a także w innych przepisach szczególnych. Rozproszenie przepisów powodowało trudności z ich stosowaniem w praktyce. Podstawowymi słabościami były:

Wśród tych barier należy wymienić rozproszenie i niespójność przepisów regulujących np. partnerstwo publiczno-prywatne,…

- niespójności pomiędzy ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym a ustawą Prawo zamówień publicznych, w szczególności w zakresie publikacji ogłoszeń o wszczęciu procedur PPP;
- konieczność przeprowadzenia bardzo szczegółowych analiz prawnych i ekonomicznych przed wszczęciem procedury zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- ograniczenia w zakresie rodzajów przedsięwzięć, jakie mogą być realizowane w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- brak dostatecznej swobody stron umowy o PPP na skutek zbyt szczegółowych uregulowań do ułożenia wzajemnych relacji w sposób najbardziej odpowiadający specyfice przedsięwzięcia.

W dniu 19 grudnia 2008 r. Sejm uchwalił nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, usuwającą większość wspomnianych słabości. Trwają także prace legislacyjne w odniesieniu do ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, uchwalonej przez Sejm w dniu 8 grudnia 2008 r. Ustawy te na dzień sporządzenia niniejszego raportu nie są jednak jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego.

Administracja mogła „obejść" część opisanych wyżej problemów, korzystając z kilku możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych we współpracy z sektorem prywatnym. Jedną z nich było stosowanie konstrukcji umowy o koncesję na roboty budowlane przewidzianą w przepisach o zamówieniach publicznych. Innym rozwiązaniem było oparcie się o przepisy kodeksu cywilnego, np.: w formie oddania podmiotowi prywatnemu nieruchomości w użytkowanie wieczyste i odpowiednie określenie jego obowiązków w odniesieniu do tej nieruchomości w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w tym przykładowo zobowiązanie go do wybudowania określonych obiektów na tej nieruchomości. Dotychczas administracja nie wykorzystywała jednak tych możliwości.

Brak wystarczającego uwzględnienia w przepisach prawa liniowego charakteru inwestycji drogowych

Przepisy polskiego prawa administracyjnego, w szczególności procedura administracyjna nie uwzględniają liniowego charakteru inwestycji drogowych. W konsekwencji przepisy pomyślane dla realizacji zwykłych „punktowych" inwestycji siłą rzeczy muszą być stosowane do inwestycji liniowych – o dużym zasięgu terytorialnym, realizowanych etapami, często przez różne podmioty. Nieuwzględnienie w przepisach liniowego charakteru inwestycji drogowych wywołuje szereg komplikacji. Przykładowo wskazać należy na brak prawnych instrumentów umożliwiających wznowienie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji dróg publicznych w części. Poważnym utrudnieniem przy realizacji inwestycji jest również brak szczególnego trybu dokonywania zmian ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji dróg. W konsekwencji każde zmiany decyzji, nawet jeśli nie są one związane z całą inwestycją, powodują konieczność przeprowadzenia postępowania w odniesieniu do całości decyzji (a więc wzruszenia decyzji w całości). Przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego tryby wzruszania decyzji administracyjnych nie uwzględniają bowiem specyfiki inwestycji liniowych, w szczególności wielości podmiotów będących stroną takich postępowań administracyjnych (zob. art. 145, 154, 155, 156, czy 161 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego). Brak jest jednocześnie przepisów szczególnych w ustawach regulujących kwestie lokalizacji dróg publicznych.

…niedostosowanie przepisów prawa administracyjnego do liniowego charakteru inwestycji drogowych – o dużym zasięgu terytorialnym, realizowanych etapami, często przez różne podmioty,…

Odrębnym problemem jest praktyka wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji. Decyzje te bez wyraźnego uzasadnienia zawierają cały szereg szczegółowych rozwiązań technicznych. Ta nadmierna szczegółowość powoduje wiele komplikacji na etapie wykonawczym,

przede wszystkim z uwagi na znaczny upływ czasu pomiędzy ustaleniem lokalizacji inwestycji a jej realizacją oraz z uwagi na towarzyszące temu zmiany w stosowanych w praktyce rozwiązaniach technicznych.

Brak harmonizacji różnych systemów planowania przestrzennego

…ustalenie trybu lokalizacji inwestycji drogowych, który skutkuje m.in…

Szczególne tryby ustalania lokalizacji inwestycji drogowych nie są zharmonizowane z systemem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jest źródłem wielu konfliktów społecznych. Specjalne tryby lokalizowania inwestycji w postaci wydawania odpowiednich decyzji lokalizacyjnych w oderwaniu od procedur uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były wprowadzane bez odpowiedniego zabezpieczenia interesów osób trzecich. Nie określono procedury wprowadzania wydanych już decyzji o ustaleniu lokalizacji dróg do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co wywołuje negatywne skutki dla właścicieli nieruchomości dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu na podstawie tych decyzji. Skutki te są obecnie nieco złagodzone, gdyż od 16 grudnia 2006 r. nieruchomości objęte ostatecznymi decyzjami lokalizacyjnymi stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. Oznacza to, że nie istnieje faktyczne „zawieszenie" pełnych praw właściciela do czasu wywłaszczenia, które mogło trwać wiele lat (wprowadzone rozwiązanie rodzi jednak inne negatywne skutki, opisane w dalszej części raportu). Pomimo tego prawa właścicieli nie są w pełni chronione. W szczególności są oni pozbawieni roszczeń analogicznych do roszczeń wynikających z art. 36 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku, gdy tylko część ich nieruchomości zostanie wywłaszczona pod drogi, nawet jeśli pozostała część utraciła społeczno-gospodarcze znaczenie. Problemu tego nie rozwiązuje art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, który umożliwia jedynie wykup części nieruchomości, ale nie przewiduje możliwości dochodzenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

… często niezadowalającymi odszkodowaniami z tytułu wywłaszczenia, pogłębiając niechęć ludzi do inwestycji w ich sąsiedztwie,…

Te ograniczenia skutkują, bądź skutkowały w przeszłości niezadowalającymi co do form lub wysokości rekompensatami odszkodowaniami z tytułu wywłaszczenia, powodując nieprzychylną inwestycjom postawę obywateli. W konsekwencji blokują oni wydanie nieruchomości i kwestionują wszelkie decyzje wydawane w tych sprawach, co znacząco wydłuża postępowania lokalizacyjne i budowlane.

Istniejąca do 15 listopada 2008 r. niespójność przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska z przepisami wspólnotowymi

Członkowstwo w Unii Europejskiej to nie tylko możliwość korzystania ze znacznych środków finansowych z budżetu UE, ale także obowiązek respektowania acquis communautaire. W odniesieniu do infrastruktury transportowej niebagatelne znaczenie ma prawo związane z ochroną środowiska i przyrody.

…dopiero niedawno usunięta niegodność z prawem wspólnotowym przepisów związanych z ochroną środowiska, która może doprowadzić…

Zgodność polskich przepisów prawa ochrony środowiska z przepisami wspólnotowymi jest kluczowa dla stabilnego rozwoju inwestycji drogowych w Polsce. We wprowadzaniu Prawa Wspólnotowego do polskiego porządku prawnego nastąpiły jednak liczne błędy, które zostały usunięte dopiero z dniem 15 listopada 2008 r. na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W konsekwencji, inwestycje rozpoczęte lub realizowane przed tą datą (tj. pod rządami starych przepisów) nie spełniały wymogów Prawa Wspólnotowego.

Na dzień dzisiejszy jednak, nie można wykluczyć ryzyka, po pierwsze, konieczności zwrotu środków unijnych w związku z naruszeniem przepisów Prawa Wspólnotowego przy realizacji dotychczasowych inwestycji, a po drugie, skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych w okresie obowiązywania przepisów niezgodnych z Prawem Wspólnotowym na drodze postępowań administracyjno-sądowych. Aby to ryzyko ograniczyć, Minister Rozwoju Regionalnego opracował wytyczne z dnia 3 czerwca 2008 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych do czasu wejścia w życie ustawy usuwającej niezgodność polskiego prawa ochrony środowiska z Prawem Wspólnotowym.

…do utraty funduszy unijnych i…

…skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych na ich podstawie…

Skomplikowana procedura ocen oddziaływania inwestycji na środowisko

Do opóźnień w przygotowaniach inwestycji przyczyniły się również dość skomplikowane procedury związane z ocenami oddziaływania na środowisko oraz kwestie wyznaczenia obszarów Sieci Ekologicznej NATURA 2000. Duże znaczenie w powstawaniu tych opóźnień odgrywa samo podejście inwestorów do omawianych kwestii. Częste w przeszłości przekonanie, że nie trzeba się nimi specjalnie przejmować, rodzi konieczność przeprowadzenia ponownych ocen oddziaływania inwestycji na środowisko. Ta zła praktyka może okazać się nie jedynym źródłem problemów. Formalnie obowiązujące przepisy określają podstawowy zakres raportu na potrzeby procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku przyjęcia literalnej wykładni przepisów, która dominuje w praktyce stosowania prawa przez organy administracji państwowej, można spotkać się z problemem, że na potrzeby oceny oddziaływania na środowisko inwestycji w postaci przebudowy istniejącej drogi będzie trzeba przedstawić raport w pełnym zakresie, w tym z uwzględnieniem analiz wariantów porównawczych ich lokalizacji.

…lekceważące inwestorów podejście do formalnych wymogów związanych z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko przy jednoczesnych skomplikowanych procedurach oceny…

Jakkolwiek powyżej zasygnalizowany problem może okazać się marginalny dla inwestycji nowych, dotyczy w szczególności inwestycji drogowych, których lokalizacja została ustalona jeszcze w latach 90-tych (a więc przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej) i dla których uzyskano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji pod rządami przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie w/w ustawy z dnia 3 października 2008 r. bez przeprowadzenia oceny wariantów lokalizacyjnych.

…oraz nieuwzględnieniu w nowych przepisach specyfiki inwestycji autostradowych lokalizowanych w latach 90-tych

W odniesieniu do tych z powyższych inwestycji, dla których, w związku z wciąż prowadzonymi pracami, są obecnie uzyskiwane lub zmieniane pozwolenia na budowę, istnieje ryzyko, że kierując się zamiarem usunięcia niezgodności z Prawem Wspólnotowym, organy dokonujące oceny oddziaływania na środowisko, w tym w ramach oceny ponownej, będą dążyły do zbadania oceny wariantów przebiegu drogi.

Niedopracowana procedura zamówień publicznych

W szczególności nie jest jasne, czy przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, pozwalają zamawiającemu na stosowanie umowy wzorowanej na warunkach kontraktu FIDIC i przewidującej rozliczenie obmiarowe i powykonawcze, które na rynku budowlanym są stosowane. Zgodnie z art. 31 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Szczegółowy zakres tej dokumentacji wynika z przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego. W powszechnej opinii praktyków stosujących powyższe przepisy przy rozliczeniach

…niemożność stosowania w przypadku zamówień publicznych niektórych rodzajów umów wykorzystywanych na rynku budowlanym

obmiarowych i powykonawczych nie jest możliwe wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia wyłącznie przy pomocy dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych. Na problem ten zwrócił uwagę również Kongres Transportu Drogowego w swoim raporcie z dnia 27 marca 2006 r.

8. Potrzebne zmiany

Analiza przeprowadzona powyżej pokazuje, że opóźnienia w realizacji inwestycji są wynikiem często drobnych, ale nakładających się na siebie problemów organizacyjnych, prawnych i proceduralnych.

Aby przyspieszyć realizację inwestycji drogowych, trzeba:…

8.1. Rozwiązania organizacyjne

Wyzwania związane z koniecznością szybkiej rozbudowy dróg, z zastosowaniem nowoczesnych metod finansowania i zarządzania tego rodzaju projektami, wymaga zapewnienia odpowiedniej liczebności oraz przygotowania zawodowego pracowników administracji publicznej na różnych szczeblach i w różnych organach uczestniczących w przygotowaniu i realizacji inwestycji. Konieczne jest więc zwiększenie stabilności, a przede wszystkim atrakcyjności zatrudnienia w tych organach, poprzez chociażby uzależnienie wynagrodzeń od efektów pracy urzędników. Zmiany w zarządzaniu powinny być ukierunkowane na zadaniowe rozliczanie pracowników z powierzonych im obowiązków. Wskazane byłoby wprowadzenie polityki kadrowej nastawionej na zatrudnianie personelu z praktycznym doświadczeniem na budowach oraz w instytucjach realizujących i finansujących projekty drogowe. Dobre efekty mogłoby również przynieść zlecanie niektórych zadań firmom zewnętrznym przy skupieniu się administracji na nadzorze nad zlecanymi pracami.

…zwiększyć stabilność, a przede wszystkim atrakcyjność zatrudnienia w instytucjach uczestniczących w realizacji inwestycji poprzez np. powiązanie wynagrodzenia z wynikami pracy…

8.2. Rozwiązania prawne oraz procedury

Odnosząc się do wyszczególnionych wcześniej barier prawnych i proceduralnych, można pokusić się o następujące rekomendacje zmian.

Zapewnienie stabilności przepisów prawa

Aby zagwarantować stabilność polityki transportowej w okresie dłuższym niż kadencja parlamentu, wieloletnie programy transportowe, określające zasady i ogólny harmonogram realizacji inwestycji, powinny być dokumentami o randze wyższej niż uchwała Rady Ministrów. Rozważyć można rozwiązanie, zgodnie z którym programy budowy odpowiednich elementów infrastruktury w rozumieniu ustalenia trybu (z udziałem środków budżetowych, unijnych, czy w systemie PPP) oraz ogólnego harmonogramu realizacji inwestycji uchwala się w formie ustaw.

…zagwarantować stabilność polityki transportowej, nadając kluczowym dokumentom wyższą rangę niż uchwała Rady Ministrów,…

Wszelkie zmiany prawa, w szczególności w zakresie skracania procedur i stawiania drogowych projektów infrastrukturalnych w uprzywilejowanej pozycji, powinny być wprowadzane po dogłębnej analizie przesłanek systemowych oraz zgodności wprowadzanych zmian z Konstytucją i Prawem Wspólnotowym.

…zaprzestać doraźnych zmian w prawie w reakcji na jednostkowe problemy,…

Ważne jest również umiejętne konstruowanie przepisów przejściowych w odniesieniu do procesów inwestycyjnych, w trakcie przygotowania (lub realizacji) których są dokonywane zmiany prawa. Unikać należy przy tym wszelkich zmian, które noszą znamiona kazuistyki lub rozwiązań tymczasowych, będących reakcją na napotkane w trakcie realizacji jednostkowe trudności. Podmioty zainteresowane udziałem w realizacji takich inwestycji powinny mieć możliwość planowania z odpowiednim wyprzedzeniem i nie mogą być zaskakiwane częstymi zmianami prawa. Także urzędnicy w sytuacji braku stabilizacji przepisów prawa znacznie częściej popełniają błędy przy wydawaniu decyzji kluczowych dla procesów inwestycyjnych. W konsekwencji zamiast planowanego przyspieszenia napotyka się kolejne trudności.

…w przypadku zmian w prawie umiejętnie konstruować przepisy przejściowe regulujące sposób prowadzenia inwestycji rozpoczętych przed wprowadzeniem nowego porządku prawnego,…

Dążenie do maksymalnego skrócenia czasu trwania procedur na etapie planowania inwestycji, czy też narzucenie nierealnych terminów na wydanie odpowiednich decyzji administracyjnych może doprowadzić do poważnych utrudnień na kolejnych etapach realizacji inwestycji, wynikających z niedostatecznego rozpoznania wszystkich zagrożeń z nią związanych. Stosowanie z kolei uproszczonych procedur uprzywilejowujących projekty infrastrukturalne, np. w kwestii wymogów dotyczących ochrony środowiska, może w przyszłości doprowadzić do ich skutecznego kwestionowania przez strony postępowań administracyjnych, czy też dysponentów środków przeznaczonych na ich realizację (np. Komisję Europejską).

Stworzenie realnej możliwości realizowania projektów w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego

Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, uchwalona przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r., usunęła większość barier prawnych utrudniających stosowanie tej formy realizacji inwestycji. Jednak na dzień sporządzenia tego raportu ustawa ta podlega dalszemu procesowi legislacyjnemu i nie stała się jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Ponadto niedostateczne wykorzystanie możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych we współpracy z sektorem prywatnym w oparciu o inne przepisy (np. przepisy kodeksu cywilnego) wskazuje, że słabość partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ma przynajmniej w części inne źródła niż ułomne prawo.

Uwzględnienie w przepisach prawa administracyjnego liniowego charakteru inwestycji drogowych

Konieczna wydaje się taka zmiana ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego lub przepisów szczególnych dotyczących dróg publicznych, która dawałaby szersze możliwości dokonania zmian w zakresie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi na wiosek inwestora.

…umożliwić dokonywanie zmian w decyzjach dotyczących inwestycji drogowych bez konieczności wzruszania całości,…

Jako wzór rozwiązania w tym zakresie może posłużyć tryb zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 36a ustawy – Prawo budowlane. Wskazane byłoby również wprowadzenie instrumentów prawnych umożliwiających, z jednej strony, wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej inwestycji liniowej w części oraz, z drugiej strony, wprowadzania zmian do części decyzji bez wzruszania całości decyzji.

Odrębną kwestią pozostaje treść decyzji lokalizacyjnych, w tym ich szczegółowość. Niezbędne jest wypracowanie standardów, zgodnie z którymi decyzja lokalizacyjna, jako akt planistyczny, nie będzie zawierała zbędnych szczegółowych rozwiązań technicznych. Mogłoby temu pomóc wyraźne zakazanie wprowadzania do decyzji lokalizacyjnych elementów nie wymaganych przez przepisy prawa, pod sankcją nieważności decyzji w części zawierającej takie elementy.

…uniknąć wprowadzania do decyzji lokalizacyjnych elementów nie wymaganych przez przepisy prawa,…

Harmonizacja różnych systemów planowania przestrzennego

Decyzje o ustaleniu lokalizacji dróg publicznych zostały pomyślane jako alternatywa dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w przepisach ustawowych zostały uwzględnione jako rozwiązanie wyłączające w całości stosowanie mechanizmów prawnych przewidzianych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Pozornie takie rozwiązanie jest ułatwieniem, jednak chociażby obowiązujący obecnie skutek w postaci automatycznego „wywłaszczenia" właścicieli z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna staje się ostateczna, naraża Skarb Państwa lub samorządy terytorialne na konieczność ponoszenia wysokich kosztów wykupu nieruchomości już na tym etapie, pomimo że realizacja inwestycji przewidywana jest w dalekiej perspektywie. Warto rozważyć więc możliwość opóźnienia rozporządzającego skutku decyzji lokalizacyjnych, o czym decydowałby wnioskodawca ustalenia lokalizacji drogi określając we wniosku, czy chce skorzystać z automatycznego wywłaszczenia z chwilą wydania decyzji lokalizacyjnej, czy też pozostawi wykup nieruchomości na etap późniejszy.

Ponadto wydaje się, że konieczne jest zrównoważenie praw osób dotkniętych skutkami wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi w stosunku do uprawnień osób dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu wprowadzanymi w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Konieczne jest ustawowe zobligowanie odpowiednich organów państwa do „wprowadzania" ostatecznych decyzji lokalizacyjnych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja, gdy ten sam teren w dwóch różnych aktach planistycznych ma odmienne przeznaczenie powoduje szereg komplikacji np. w zakresie planowania przestrzennego gmin oraz w zakresie interesów osób trzecich planujących inwestycje w pobliżu dróg.

…zrównać prawa osób dotkniętych decyzjami lokalizacyjnymi w stosunku do uprawnień osób dotkniętych zmianami przeznaczenia terenu wprowadzanymi w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,…

Stosownie do nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (ustawa z dnia 27 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw) decyzje lokalizacyjne oraz pozwolenie na budowę połączono w jedną decyzję administracyjną – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Takie rozwiązanie z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego jest obarczone bardzo poważna wadą konstrukcyjną, bowiem de facto pomija etap planowania inwestycji. Dodatkowo wskazać należy, że z uwagi na fakt, że do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji (w sprawach nieuregulowanych w nowelizowanej ustawie) należy odpowiednio stosować przepisy ustawy – Prawo budowlane (art. 11i ust.1 nowelizowanej ustawy), decyzji tej nadano, de facto, cechy ograniczonego terminu obowiązywania. Zgodnie bowiem z art. 37 ust.1 ustawy – Prawo budowlane, w związku z powołanym wyżej art. 11 i ust.1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w brzmieniu nadanym w/w nowelizacją decyzja ta wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Z uwagi na specyfikę inwestycji infrastrukturalnych przepis ten może uniemożliwić lub poważnie utrudnić realizację poważniejszych przedsięwzięć drogowych, w szczególności w trybie „koncesyjnym" prowadzonych na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji. Uchwalona przez Parlament ustawa wymaga więc szybkiej nowelizacji poprzez wyłączenie stosowania art. 37 ustawy – Prawo budowlane w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

…usunąć przepis, który w praktyce nadaje cechy ograniczonego terminu obowiązywania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji,…

Usunięcie niepewności co do wymogów formalnych w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do istniejących inwestycji drogowych

Kwestia spójności polskiego prawa ochrony środowiska i przepisów wspólnotowych jest zagadnieniem krytycznym, jeżeli chodzi o rozwój infrastruktury autostradowej w Polsce. Zagrożenia wynikające z istniejącej do niedawna niespójności opisano we wcześniejszej części rapor-

…zachowując spójność przepisów regulujących zagadnienia związane z ochroną środowiska z przepisami Prawa Wspólnotowego…

tu. Kluczowe jednak wydaje się być znalezienie rozwiązania prawnego w zakresie ochrony środowiska, przy zachowaniu pełnej zgodności z przepisami Prawa Wspólnotowego, które minimalizowałoby ryzyka wynikające z poprzednio popełnionych błędów legislacyjnych.

Wprowadzenie do obecnie obowiązujących przepisów dookreślenia, że badaniu na etapie oceny ponownej podlegają tylko te elementy, których nie można było ocenić na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ze względu na brak odpowiednich danych, usunie niepewność, co do zakresu raportu niezbędnego na potrzeby tego postępowania i zlikwiduje ewentualne ryzyko przeprowadzania analiz wariantów porównawczych, co do lokalizacji istniejących inwestycji drogowych. Przy czym zasadnicze znaczenie taka zmiana będzie miała w odniesieniu do realizowanych aktualnie kluczowych inwestycji autostradowych, których lokalizacja została ustalona jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej (bez wymaganej obecnie przepisami prawa analizy różnych wariantów lokalizacji), a objętych z różnych powodów procedurą tzw. ponownej oceny oddziaływania na środowisko przewidzianej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Analogiczne rozwiązanie może, co do zasady zostać wprowadzone w przypadku oceny inwestycji przebudowy istniejącej drogi.

…usunąć zbędne utrudnienia, które dotyczą np. zakresu raportu oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko…

Dopracowanie procedury przetargowej dotyczącej autostrad płatnych

Konieczna wydaje się nowelizacja ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, a także rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych. Poza ujednoliceniem przepisów należy wprowadzić w szczególności bardziej spójne uregulowanie zakresu zadań i odpowiedzialności Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz ministrów właściwych do spraw transportu oraz finansów publicznych w zakresie trybu negocjowania i zawierania umów o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad płatnych. Konieczne wydaje się wprowadzenie szczegółowych rozwiązań proceduralnych, w tym co do formy składanych w toku postępowania przetargowego dokumentów, czy możliwości i trybu ich uzupełniania. Wskazane byłoby również określenie przypadków, w których postępowanie przetargowe może być unieważnione.

…precyzyjnie określić procedurę negocjowania umów „koncesyjnych”,…

Zmiana procedury zamówień publicznych.

Potrzebna wydaje się zmiana wymogów określających opis przedmiotu zamówienia przy umowach na roboty budowlane, przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Trzeba usunąć wątpliwości co do możliwości stosowania przez zamawiających umów wzorowanych na warunkach kontraktu FIDIC, przewidujących rozliczenie obmiarowe i powykonawcze (wystarczy do tego odpowiednia nowelizacja art. 31 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

Dobry stan infrastruktury na wiele sposobów sprzyja wzrostowi gospodarki

9. Podsumowanie

Wyniki wielu badań wskazują na korzystny wpływ dobrej infrastruktury na wzrost gospodarki. Pozwala ona zaoszczędzić na kosztach transportu, magazynowania oraz kontaktów z kontrahentami. Ułatwia specjalizację, bo redukuje ryzyko nieterminowych i niekom-

pletnych dostaw. Sprzyja wychodzeniu ze sprzedażą dóbr poza lokalne rynki, co pozwala przedsiębiorcom na osiąganie korzyści z dużej skali produkcji, a także na uczenie się od znacznie szerszego kręgu konkurentów, jak po niższym koszcie wytwarzać więcej. Ułatwia przepływ pracowników z rolnictwa, w którym wydajność pracy jest niska, do bardziej produktywnych sektorów, bo pozwalając na szybkie pokonywanie nawet dużych odległości umożliwia podejmowanie pracy poza miejscem zamieszkania. Ludziom z małych miejscowości poszerza dostęp do dobrej edukacji. Podnosi opłacalność pracy, bo tańsze staje się jej poszukiwanie. Mniej też trzeba wydać na dojazd do niej. Ułatwia znalezienie pracy odpowiadającej kwalifikacjom pracownika, bo czyni opłacalnym poszukiwanie jej na znacznie większym obszarze. Za pośrednictwem wszystkich wymienionych kanałów poszerza możliwości zyskownego lokowania kapitału, a zwiększając zyski podnosi zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania.

Ale aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, trzeba ich dokonywać tam, gdzie mieszka dużo jej potencjalnych użytkowników – w Polsce np. na Śląsku

Aby inwestycje w infrastrukturę były opłacalne, powinno się ich dokonywać przede wszystkim na terenach gęsto zaludnionych. Np. mimo że sieć drogowa w województwie śląskim jest czterokrotnie gęstsza niż w województwie warmińsko-mazurskim, to natężenie ruchu w tym pierwszym województwie jest przeciętnie dwukrotnie wyższe i to tam (oraz na innych gęsto zaludnionych terenach) powinny być lokowane najważniejsze inwestycje drogowe.

Infrastruktura drogowa w Polsce ma dwie podstawowe słabości. Doskwiera nam brak autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz zły stan techniczny pozostałych dróg, w tym w szczególności dróg samorządowych

Poziom rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce ogranicza korzyści, jakie można byłoby z niej czerpać. Wiele państw UE ma co prawda krótszą sieć dróg w stosunku do swojej powierzchni niż nasz kraj (w tym np. Niemcy i Hiszpania) to jednak u nas niemal całkowicie brakuje autostrad (i dróg szybkiego ruchu). Pod względem ich długości prześcigają nas nawet tak niewielkie państwa jak Austria, Dania, Holandia, czy Grecja. Odnosząc ich długość do powierzchni kraju, w UE wyprzedzamy jedynie Estonię, Finlandię oraz Rumunię. Tymczasem, polskie drogi są jednymi z najintensywniej wykorzystywanych do przewozu dóbr w całej Unii. Nasz kraj znajduje się w pierwszej piątce krajów, gdzie tonaż przewożonych towarów jest największy. Skutkiem tego jest druga choroba polskich dróg, tj. ich zły stan techniczny. W dobrym stanie znajduje się 55 proc. dróg krajowych i tylko 29 proc. dróg samorządowych.

W ostatnim czasie odnotowano jednak pewien postęp pozwalający mieć nadzieję na istotne wydłużenie autostrad w przewidywalnej perspektywie. Po braku nowych umów w latach 2005-2007, w 2008 r. zostały podpisane uzgodnienia komercyjne na budowę odcinków A1 Grudziądz-Toruń oraz A2 Świecko-Nowy Tomyśl, tj. łącznie na budowę 140 km autostrad. Dla odcinków A1 Łódź-Katowice i A2 Łódź-Warszawa w 2008 r. zostali wybrani preferowani oferenci w procesach przetargowych. Trwają negocjacje w celu ustalenia warunków komercyjnych budowy i eksploatacji tych autostrad (razem mających 270 km długości).

Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad przyniosłoby w ciągu 25 lat korzyści na łączną sumę 97 mld PLN (i to nie uwzględniając ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki)

Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad, tj. A1, A2 i A4, pozwoliłoby zaoszczędzić w ciągu 25 lat 34 mld PLN na paliwie i naprawach samochodów poruszających się obecnie po drogach krajowych 1, 2 i 4 oraz 30,5 mld PLN na czasie podróży. O 25 mld PLN spadłyby koszty wypadków, a o 7,2 mld PLN koszty zanieczyszczania środowiska. W sumie, korzyści, które przyniosłyby planowane odcinki autostrad A1, A2 i A4 można szacować na 97 mld PLN w ciągu 25 lat, tj. 84 mln PLN na każdy z około 1150 kilometrów planowanej ich długości. Koszt budowy tych autostrad zwróciłby się w ciągu 15 lat i to bez uwzględniania ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki. Opłacałoby się je wybudować nawet, gdyby wybrała je tylko połowa kierowców, a połowa dalej korzystała ze starych dróg.

Opóźnienia w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce sięgają samego początku rewolucji samochodowej w naszym kraju, czyli lat siedemdziesiątych. Wytyczano wtedy i rezerwowano pasy gruntów pod budowę autostrad, które jednak nigdy nie powstały. W la-

tach osiemdziesiątych uwidoczniły się i pogłębiły problemy gospodarcze. W rezultacie, budowa autostrad została zawieszona na kolejne lata, a nakłady na inne drogi – ograniczone. Duże kwoty na budowę i modernizację dróg nasz kraj zaczął przeznaczać właściwie dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane głównie ze środków krajowych, przegrywały z socjałem.

Duże środki na drogi zaczęliśmy przeznaczać właściwie dopiero od przystąpienia do UE. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane ze środków krajowych, przegrywały z socjałem

Wydatki na infrastrukturę drogową wzrosły z 7,7 mld PLN w 2003 r. do 23,6 mld PLN w 2007 r. W tym okresie były zwiększane w tempie 32 proc. rocznie. Ich realny wzrost, tj. po odjęciu wzrostu cen usług i materiałów budowlanych, był co prawda mniejszy (skokowe zwiększenie wartości realizowanych projektów w okresie obserwowanej do niedawna dobrej koniunktury, w którym szybko rosły inwestycje sektora prywatnego, podbiło koszty inwestycji), ale nadal znaczący. W rezultacie, wydajemy na drogi większy odsetek PKB (ponad 2 proc.) niż wiele krajów wysoko rozwiniętych (np. Niemcy, czy Wielka Brytania) na całą infrastrukturę transportową. Jednak nawet teraz można z łatwością wskazać państwa (np. Czechy, Włochy czy Szwecja) mające rozwiniętą sieć autostrad i dróg ekspresowych oraz pozostałe drogi w lepszym stanie technicznym, które wydają na nie większe lub zbliżone sumy w relacji do PKB co nasz kraj.

W ostatnich 5 latach rosły one w tempie 32 proc. rocznie.

W rezultacie, wydajemy na drogi większy odsetek PKB niż np. Niemcy, czy Wielka Brytania na całą infrastrukturę transportową

Zdecydowana większość środków na infrastrukturę drogową jest przeznaczana na drogi krajowe, mimo że są one przeciętnie w dużo lepszym stanie technicznym niż drogi samorządowe. Struktura wydatków jest zaburzona także ze względu na rodzaj finansowanych robót. Znacznie większą wagę przywiązuje się u nas do nowych projektów infrastrukturalnych niż do remontów niezbędnych do utrzymania istniejącej sieci dróg w odpowiednim stanie technicznym. Na budowę lub rozbudowę dróg przeznacza się aż 9 razy więcej środków niż na remonty. Tymczasem, wykonywane na czas drobne remonty istniejącej infrastruktury często mogłyby przynieść znacznie większe korzyści niż jej kosztowna rozbudowa. Od stanu technicznego infrastruktury zależy bowiem, jak efektywnie jest ona wykorzystywana. Badania wskazują, że w krajach o niskim lub – tak jak Polska – umiarkowanym dochodzie na mieszkańca poprawa o 1 proc. efektywności wykorzystania istniejącej infrastruktury może mieć 7 razy silniejszy wpływ na wzrost gospodarki niż podobna zmiana w wielkości nakładów publicznych na infrastrukturę.

Zbyt małą część tych środków przeznaczamy na drogi samorządowe, które są przeciętnie w dużo gorszym stanie technicznym niż drogi krajowe oraz na niezbędne remonty istniejącej infrastruktury

Rozwój infrastruktury w Polsce mógłby być szybszy, gdyby szerzej wykorzystywano inne źródła jej finansowania niż fundusze unijne, czy środki budżetowe. Do źródeł tych należą kredyty od międzynarodowych instytucji finansowych, emisje obligacji, czy partnerstwo publiczno-prywatne. Każdy z tych sposobów pozyskania dodatkowych środków posiada zarówno zalety, jak i pewne ograniczenia. Efektywna realizacja projektu inwestycyjnego wymaga wyboru najwłaściwszego sposobu finansowania. W Polsce dostosowywanie sposobu finansowania do charakterystyki projektu wciąż należy do rzadkości.

Zbyt rzadko prowadzi się również analizy sposobu finansowania najwłaściwszego dla poszczególnych projektów

Będzie to natomiast tym bardziej istotne, iż wykorzystanie całości przeznaczonych dla Polski środków UE na lata 2007-2013 wymaga zgromadzenia odpowiedniej ilości środków krajowych na współfinansowanie środków UE – i będzie to jedno z ważnych wyzwań związanych dla instytucji zaangażowanych w ich wydatkowanie. Korzystanie ze współpracy z partnerem prywatnym lub też zaciąganie długu w instytucjach finansowych, a także wykorzystywania struktur wykorzystujących kilka źródeł finansowania w jednym projekcie wydaje się niezbędne.

Dużo większa niż w przeszłości dostępność środków mogących służyć finansowaniu infrastruktury uwypukliła znaczenie barier organizacyjnych i prawno-proceduralnych. Pomimo dostępności środków, inwestycje drogowe nadal bowiem nie są prowadzone w zadowalającym tempie.

Najpoważniejsze bariery dla inwestycji drogowych mają charakter organizacyjny i prawno-proceduralny

Poważna przeszkodą dla przyspieszenia inwestycji drogowych jest brak stabilności administracji. Wynika ona z częstych zmian kadrowych. Barierą jest też prawo administracyjne niedostosowane do stopnia złożoności inwestycji drogowych (nie pozwala ono np. na wzruszenie w części decyzji o lokalizacji drogi). Nie ukształtowała się również jednolita praktyka stosowania przepisów. Np. wydawane według uprzednio obowiązujących przepisów prawa decyzje lokalizacyjne zawierają często szczegóły techniczne, które nie były wymagane przepisami prawa, a powodują utrudnienia na etapie aktualnie realizowanych inwestycji. Wypracowanie takiej praktyki było utrudniane przez niespójność przepisów oraz ich rozproszenie między różne akty prawne, będące konsekwencją częstych zmian w prawie dokonywanych w celu rozwiązania doraźnych problemów bez dogłębnej analizy ich skutków dla realizacji innych projektów. Wiele zmian w prawie, które miały usprawnić realizację inwestycji, okazało się bublami prawnymi. Dotyczy to np. przepisów regulujących partnerstwo publiczno-prywatne, ale też przepisów związanych z ochroną środowiska. Usunięta dopiero niedawno ich niezgodność z prawem wspólnotowym może doprowadzić w niektórych przypadkach do skutecznego kwestionowania ważności decyzji wydanych na ich podstawie, a przede wszystkim do utraty funduszy unijnych przeznaczonych na cele drogowe. Wskazać należy również na możliwość poważnego zagrożenia realizacji inwestycji drogowych w przyszłości w związku z faktycznym ograniczeniem okresu obowiązywania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji wydawanych na mocy aktualnie obowiązującej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (decyzja taka wygasa bowiem, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata). Problemem jest też proceder lekceważenia/naginania przepisów przez inwestorów, co z kolei ułatwia blokowanie inwestycji ich przeciwnikom.

Bibliografia

- Aghion P., Howitt P., A Model of Growth through Creative Destruction, Econometrica, Vol. 60, No. 2, (Mar. 1992), 1992
- Alexander I., Estache A., Infrastructure restructuring and regulation - building a base for sustainable growth, The World Bank, Policy Research Working Paper 2415, 2000
- Aschauer D., Do States Optimize? Public Capital and Economic Growth, The Jerome Levy Economics Institute, Working Paper no. 189, 1997
- Aschauer D., How Big Should the Public Capital Stock Be? The Relationship Between Public Capital and Economic Growth, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College Public Policy Brief no. 43, 1998
- Aschauer D., Is public expenditure productive?, Journal of Monetary Economics, 1989, vol. 23, issue 2, 1989
- Aschauer D., Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency, The Jerome Levy Economics Institute, Working Paper No. 233, April, 1998
- Aschauer D., Holtz-Eakin D., Public Infrastructure Investment: A Bridge to Productivity Growth? Public Capital and Economic Growth,; New Federal Spending for Infrastructure: Should We Let This Genie Out of the Bottle?, The Jerome Levy Economics Institute, Public Policy Brief No. 4, 1993
- Bertola G., Drazen A., Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity, American Economic Review 83, 1993
- Bougheas S., Demetriades P., Morgenroth E., Infrastructure, specialization, and economic growth, Canadian Journal of Economics, 2000, vol. 33, issue 2, 2000
- Bougheas S., Demetriades P., Infrastructure, transport costs and trade, Journal of International Economics, 1999, vol. 47, issue 1, 1999
- Bougheas S., Demetriades P., Morgenroth E., International Aspects of Public Infrastructure Investment, Canadian Journal of Economics, vol. 36, issue 4, 2003
- Calderon C.A., Servén L., The effects of infrastructure development on growth and income distribution, World Bank, 2004
- Canning D., Infrastructure's Contribution to Aggregate Output, The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper 2246, 1999
- Castro L., Infrastructure and the Location of Foreign Direct Investment A Regional Analysis, MPRA Paper No. 6736, 2007
- Cutanda A., Paricio J., Infrastructure and Regional Economic Growth: The Spanish Case, Regional Studies, 1994, vol. 28, issue 1, 1994
- Esfahani H.S., Ramirez M.T., Institutions, infrastructure, and economic growth, Journal of Development Economics, vol. 70, issue 2, 2003
- Herrera S., Pang G., Efficiency of Infrastructure: The Case of Container Ports, World Bank, Policy Research Working Paper, 2005
- Holtz-Eakin D., Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4122, 1992

- Holtz-Eakin D., Schwartz A.E., Infrastructure in a Structural Model of Economic Growth, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4824, 1994
- Hulten C.R., Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have, National Bureau of Economic Research Working Paper 5847, 1996
- Kapczyńska K., Auta osobowe omijają A1, Puls Biznesu wyd. 2545, s. 11
- Niebieska Księga – Infrastruktura drogowa, Jaspers (Wspólna Pomoc dla Projektów w Europejskich Regionach), 2008
- Palanza F., Contribution of Major Road and Rail Infrastructure Projects to Regional Development, The European Investment Bank, 1998
- Partnerstwo publiczno-prywatne, pod red. Agnieszki Gajewskiej-Jedwabny, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007
- Pritchett L., Understanding Patterns of Economic Growth: Searching for Hills among Plateaus, Mountains, and Plains, World Bank Economic Review 2000, 2000
- Romer P., Economic Integration and Endogenous Growth, National Bureau of Economic Research, Working Paper no. W3528, 1990
- Rocznik statystyczny GUS 2008
- Rzońca A., Varoudakis A., The Quality of Fiscal Adjustments in Transition Economies, Bank i Kredyt, No. 7, 2007
- Sanchez-Robles B., Infrastructure Investment and Growth: Some Empirical Evidence, Contemporary Economic Policy, 1998, vol. 16, issue 1, 1998
- Straub S., Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges, The World Bank Development Research Department, Policy Research Working Paper 4460, 2008
- Wprost, Wolniej na autostradach, Nr 16 (1321), 2008

PricewaterhouseCoopers

PricewaterhouseCoopers

Dział Doradztwa Biznesowego

Dział Doradztwa Biznesowego PricewaterhouseCoopers świadczy usługi doradcze w oparciu o specjalizację branżową dla klientów reprezentujących administrację publiczną, miasta i spółki miejskie, przedsiębiorstwa państwowe, średni i duży kapitał lokalny oraz duży kapitał międzynarodowy. Znamy lokalne realia i warunki prowadzenia działalności w Polsce, co w połączeniu z doświadczeniem na rynkach europejskich i światowych umożliwia oferowanie rozwiązań dostosowanych do potrzeb klientów działających w różnych sektorach gospodarki. Nasze wyspecjalizowane zespoły branżowe obsługują klientów m.in. z sektorów transportu i infrastruktury, sektora publicznego, energetyki, górnictwa, ochrony zdrowia, telekomunikacji, nieruchomości, a także przemysłu paliwowo-gazowego i chemicznego.W naszej pracy wykorzystujemy potencjał wiedzy i doświadczenia 28 tysięcy pracowników Doradztwa Biznesowego na świecie oraz innych działów PricewaterhouseCoopers w Polsce. W biurach w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu i Warszawie pracuje blisko 1300 osób. Do głównych obszarów, w których się specjalizujemy należą: doradztwo finansowe, konsulting, obsługa transakcji, restrukturyzacja oraz śledztwa i ekspertyzy gospodarcze.

Aby lepiej sprostać potrzebom klientom sektora publicznego kilka lat temu powstał dedykowany zespół oferujący specjalistyczne usługi doradcze w zakresie transportu, infrastruktury i sektora publicznego. Zespół ten zajmuje się w szczególności doradztwem przy finansowaniu inwestycji, w tym w formie PPP, finansowaniem z funduszy UE oraz finansowaniem długiem, a także przygotowaniem dużych inwestycji oraz doradztwem na etapie ich realizacji. Międzynarodowe i regionalne doświadczenie, a także praktyczna wiedza umożliwiają sprawne rozwiązywanie problemów finansowo-ekonomicznych, z którymi spotykają się instytucje samorządowe, organy i agencje rządowe.

Dzielimy się wiedzą – raporty, konferencje, debaty biznesowe i publiczne

Tworzymy wiele analiz i raportów poświeconych obszarom i branżom, w których się specjalizujemy m.in. „Investing in Poland 2008" – przewodnik dla inwestorów zagranicznych, „Raporty na temat wielkich miast Polski" – nt. atrakcyjności inwestycyjnej głównych ośrodków, „Power Deals" – fuzje i przejęcia w sektorze energetycznym, „Global Crime Survey" – badanie nt. przestępczości gospodarczej, „Perspektywa Prezesów", „7 mitów 3 prawdy nt. PPP" czy „Giełda a rozwój". Istotna część naszej pracy to edukacja z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR - corporate social responsibility), czego wyrazem są liczne publikacje i raporty, udział w wielu inicjatywach i forach służących promowaniu idei odpowiedzialnego biznesu.

WARDYŃSKI i WSPÓLNICY

Wardyński i Wspólnicy Sp. k.

Kancelaria prawnicza Wardyński i Wspólnicy jest jedną z największych niezależnych polskich firm prawniczych.

Obecnie w firmie jest 22 wspólników oraz ponad 110 współpracujących z nimi prawników, którzy świadczą szeroko rozumiane doradztwo prawne dla polskich i międzynarodowych podmiotów gospodarczych.

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy specjalizuje się w następujących dziedzinach:

- Bankowość i finansowanie projektów
- Fuzje i przejęcia
- Nieruchomości
- Obsługa korporacyjna firm
- Podatki i spory podatkowe
- Prawo konkurencji
- Prawo Unii Europejskiej
- Prawo farmaceutyczne
- Prawo mediów
- Prawo morskie
- Prawo ochrony środowiska
- Prawo pracy
- Projekty infrastrukturalne oraz PPP
- Doradztwo dla sektora energetycznego
- Rozwiązywanie sporów, arbitraż
- Rynki kapitałowe
- Telekomunikacja i nowe technologie
- Upadłości i postępowania naprawcze
- Własność intelektualna
- Zamówienia publiczne

Kancelaria ma ogromne doświadczenie w pracy nad międzynarodowymi transakcjami. Blisko współpracujemy z wiodącymi i uznanymi firmami prawniczymi na świecie. Wspólnicy kancelarii są członkami międzynarodowych organizacji prawniczych, takich jak International Bar Association oraz American Bar Association. Kancelaria Wardyński i Wspólnicy jest jedynym w Polsce członkiem Lex Mundi, sieci skupiającej renomowane niezależne firmy prawnicze na świecie.

Od wielu lat kancelaria Wardyński i Wspólnicy jest uznawana w Polsce za lidera w wielu specjalizacjach.

4C Future Computing – Business Foresight

4C Future Computing tworzy rozwiązania dla firm i instytucji potrzebujących przybliżyć **skutki przyszłych decyzji**.

Zespół specjalistów 4CF oferuje kompleksowe usługi z zakresu **foresightu biznesowego**. Opracowuje analizy wspomagające podejmowanie decyzji, poprzez możliwość śledzenia zależności, spojrzenia w przyszłość i **ocenę scenariuszy działania**. Badania takie pozwalają zmniejszyć niepewność i ryzyko, które są nieodłącznymi elementami funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw. Metodologia foresightu jest już od wielu lat ugruntowana w krajach Europy Zachodniej.

4C Future Computing łączy najlepsze praktyki foresightu biznesowego z własnym doświadczeniem i innowacyjnymi rozwiązaniami, zwiększającymi skuteczność i wygodę korzystania z prognoz i scenariuszy. Indywidualne dostosowywanie usług i narzędzi analitycznych do potrzeb klientów jest dodatkowym wyróżnikiem firmy.

Na ofertę 4CF składają się m.in.:

- analizy scenariuszowe,
- optymalizacja kosztów,
- oprogramowanie prognostyczne,
- analizy efektywności kosztowej,
- analizy wpływów i zależności.

Firma korzysta z zaawansowanych technik analitycznych, przy jednoczesnej dbałości o klarowność i łatwość interpretacji wyników. Analizy 4CF tworzone są z myślą o tym, aby usprawnić funkcjonowanie przedsiębiorstw, pomóc im lepiej odnajdywać się w zmiennej sytuacji rynkowej. Przy pełnej współpracy z klientem opracowywane są możliwe warianty rozwoju, pozwalające odpowiedzieć na wiele pytań nurtujących decydentów.

Oprócz zastosowań w przedsiębiorstwach, usługi typu foresight są przydatne także m.in. przy szacowaniu skutków ekonomicznych nowo tworzonego prawa lub obliczaniu kosztów społeczno-ekonomicznych inwestycji publicznych.

Zespół 4C Future Computing realizował projekty dla firm i instytucji polskich oraz zagranicznych, współpracuje z organizacjami pozarządowymi.

FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU

Fundacja FOR

Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności, oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiejkolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR
ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

PricewaterhouseCoopers
Al. Armii Ludowej 14
00-638 Warszawa
telefon: +48 (22) 523 40 00
faks: +48 (22) 508 40 40
e-mail: pwcpoland@pl.pwc.com
strona internetowa: www.pwc.com/pl

Wardyński i Wspólnicy Sp. k.
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa
telefon: +48 (22) 437 82 00, 537 82 00
faks: +48 (22) 437 82 01, 537 82 01
e-mail: warsaw@wardynski.com.pl
strona internetowa: www.wardynski.com.pl

4C Future Computing – Business Foresight
ul. Sienna 86/121
00-815 Warszawa
telefon: +48 (22) 219 89 01, +48 501 100 210
e-mail: info@4cf.eu
strona internetowa: www.4cf.eu