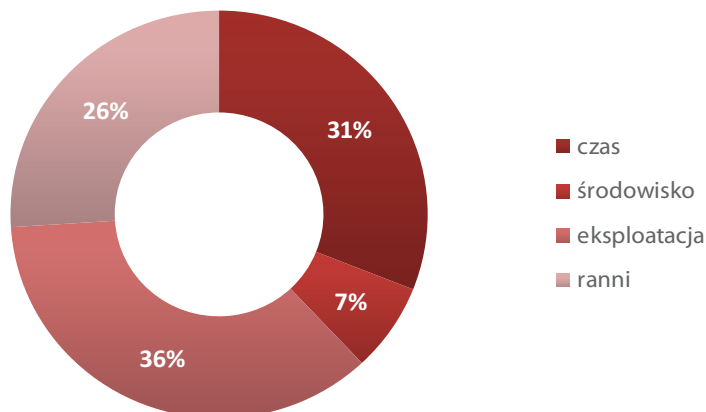


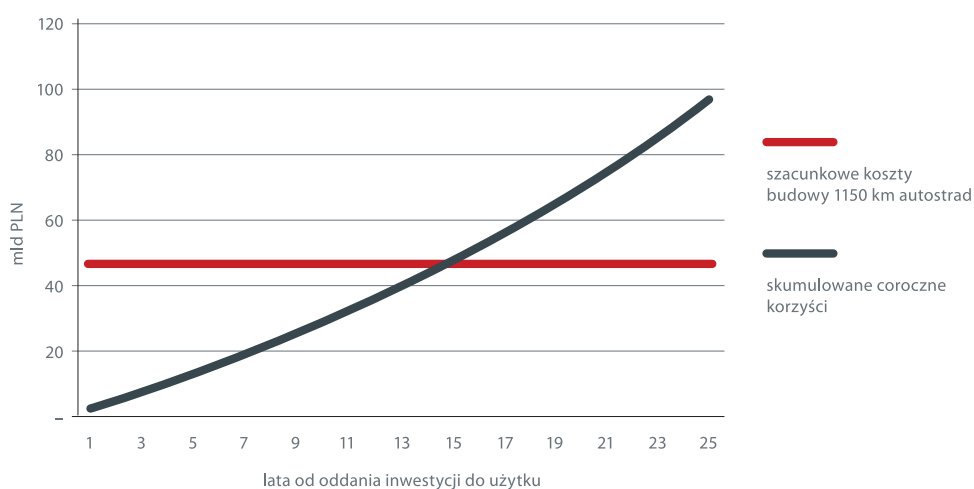
Wykres 33. Procentowy udział poszczególnych kategorii kosztów w korzyściach społeczno-ekonomicznych z budowy autostrad A1, A2, A4



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 uwzględnienia ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarki*

Wykres 34. Czas zwrotu analizowanych inwestycji



#### 4.6. Analiza scenariuszowa

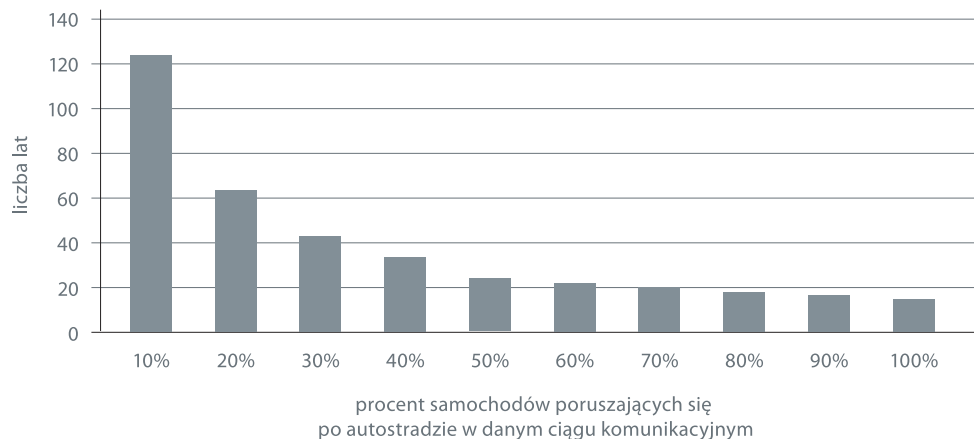
##### Korzyści przy różnym natężeniu ruchu na autostradach

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych<sup>14</sup> 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 Swarżyna do Rusocina, liczba pojazdów wjeżdżających na ten odcinek drogi spadła w ciągu tygodnia z 16,6 tys. do 9 tys.<sup>15</sup> Wysokość opłaty wynosiła 27 groszy za kilometr.

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

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 Swarżyna 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).

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

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

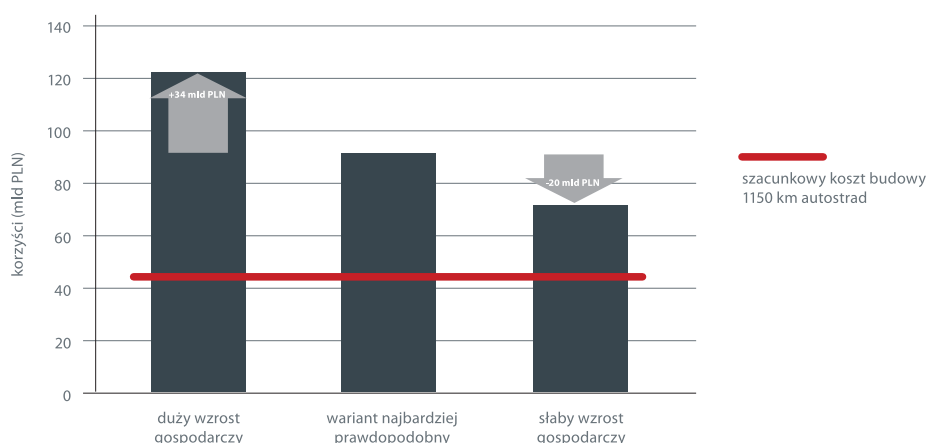
Wzrost gospodarczy determinuje zarówno natężenie ruchu na drogach, jak i wysokość wynagrodzeń (tj. koszt czasu). W analizie przeprowadzonej powyżej przyjęto konserwatywne założenie co do tempa wzrostu gospodarki. Założono, że PKB na mieszkańca będzie się zwiększało o 3 proc. rocznie (w podobnym tempie miałyby rosnać wynagrodzenia, zaś natężenie ruchu miałyby 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-

<sup>14</sup> 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)

<sup>15</sup> Katarzyna Kapczyńska, Auta osobowe omijają A1, Puls Biznesu wyd. 2545, s. 11

nym wariantcie 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 wariantcie 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

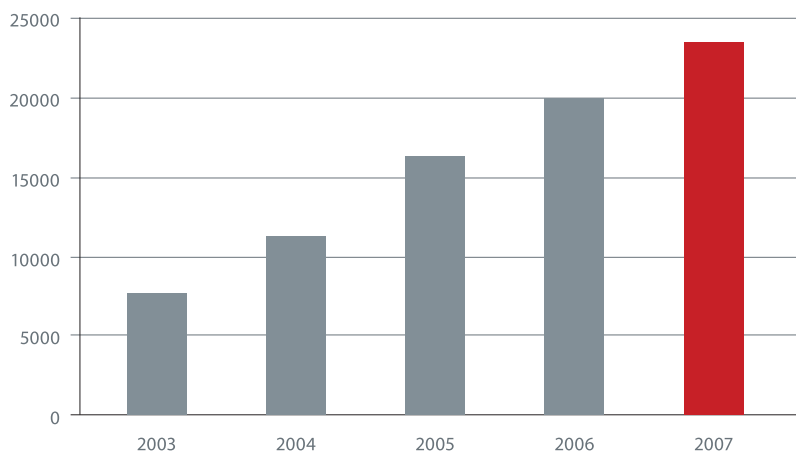
Wydatki na publiczną infrastrukturę drogową w Polsce pochodzą z następujących źródeł:

- 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 przeznaczają 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*

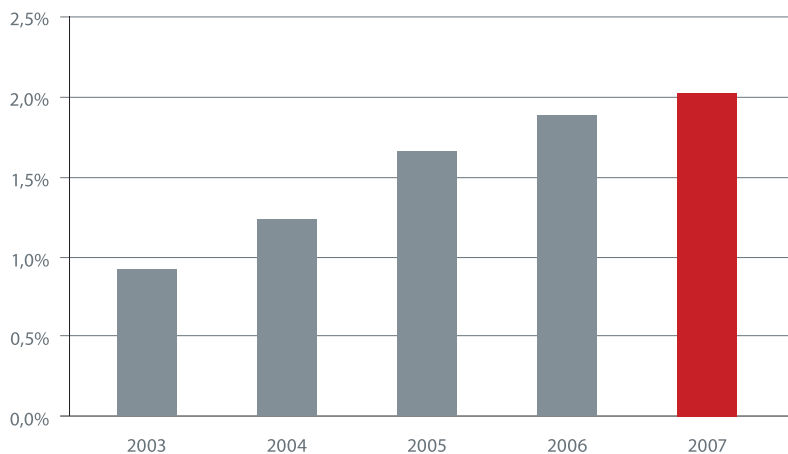
Wykres 37. Planowane wydatki na drogi publiczne w mln PLN w latach 2003-2007 w Polsce



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

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

Polska, która mimo kiepskiego stanu infrastruktury drogowej, wydawała na nią do niedawna mniejszy odsetek PKB niż kraje wysoko rozwinięte, obecnie przeznaczają 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).

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 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 samorzady 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.

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).

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

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

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<sup>16</sup> 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<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>.

*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.

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

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

<sup>18</sup> 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.

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



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

*Główną zaletą krajowych środków publicznych jest ich łatwa dostępność*

*Uruchomienie środków publicznych jest stosunkowo łatwe i mało kosztowne*

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

*...szczególnie niekorzystne jest opodatkowanie dochodów z kapitału*

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

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

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.

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

- wpływy z podatków i paropodatków (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 nadmierne 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.

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.

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).

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 którejsz ze stron co do jego celowości.

*Stosowanie „złotej reguły finansów publicznych” może zmniejszać ryzyko niedoinwestowania infrastruktury*

*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

<b>Koszt uzyskania</b>	Utracone korzyści z innych możliwych sposobów wykorzystania
<b>Czas pozyskania</b>	Powiązany z planowaniem budżetowym (do roku) i wieloletnimi planami inwestycyjnymi (ustalonymi na 3-15 lat).
<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysoka dostępność</li> <li>• Niezwiązane ze zobowiązaniami w następnym okresie</li> <li>• Niskie koszty finansowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ograniczone przez wpływy do budżetu danej jednostki</li> <li>• Ograniczenia formalne wydawania środków (Ustawa o finansach publicznych)</li> <li>• Wahania koniunkturalne odzwierciedlają wysokość przychodów budżetowych, a zarazem możliwości wydatków</li> <li>• Rzadkie stosowanie kontraktów wieloletnich, rozkładających wydatki w czasie (kontrakty DBO lub BOT)</li> </ul>

## 6.2. Fundusze unijne

*Polska ma możliwość finansowania inwestycji ze środków unijnych*

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

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.

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).

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.

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

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.

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.

