

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
<ul style="list-style-type: none"> • Środki bezzwrotne • Niskie koszty wykorzystania finansowania • Wysoki poziom dofinansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • 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

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).

Kolejnym źródłem finansowania są międzynarodowe instytucje

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.

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

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

Jednak procedury uzyskania funduszy z instytucji międzynarodowych są długie i skomplikowane

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

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 zaciągnięty bezpośrednio jednostką sektora publicznego podlegającą przepisom Ustawy o finansach publicznych, wysokość zadłużenia jest limitowana zgodnie z Ustawą, która ogranicza całkowitą ilość długu zaciąganego przez daną jednostkę.

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 monitorowania realizowanych inwestycji w przypadku międzynarodowych instytucji finansowych jest porównywalny do stosowanego przez banki komercyjne.



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	
<ul style="list-style-type: none"> • Niskie marże • Finansowanie dopasowane do potrzeb projektu • Możliwość skorzystania z międzynarodowego doświadczenia instytucji • Długi termin spłaty długu 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

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 pomocowe (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.



Możliwe jest także finansowanie inwestycji poprzez zaciągnięcie długu w instytucjach komercyjnych

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
<ul style="list-style-type: none"> • Łatwa dostępność • Możliwość skorzystania z produktów dostosowanych do projektów infrastrukturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • 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

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

Przed emisją obligacji konieczne może stać się pozyskanie ratingu wiarygodności kredytowej

6.5. Finansowanie z emisji obligacji

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 renegotjowane (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.

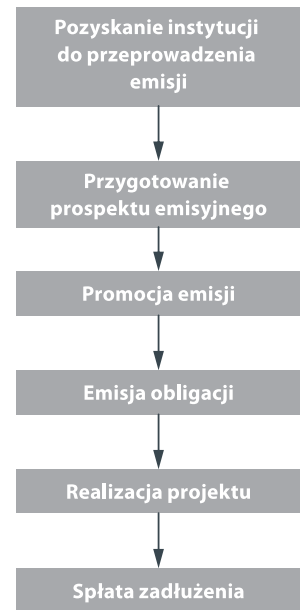


Tabela 6. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej przez emisję obligacji

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
<ul style="list-style-type: none"> • Długi termin • Możliwość pozyskania dużych środków na finansowanie 	<ul style="list-style-type: none"> • Konieczność zwrotu środków • 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.

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:

- 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.

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.



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

Wykorzystując PPP jednostka publiczna korzysta z doświadczenia partnera prywatnego

PPP pozwala stronie publicznej na zniwelowanie ryzyka wzrostu kosztów realizacji inwestycji

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 eksploataowania 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 partnerem 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.

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.

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

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
<ul style="list-style-type: none"> • Rozłożenie w czasie zobowiązań • Całościowe podejście do projektu • Brak obciążenia limitu zadłużenia • Przeniesienie części ryzyka na partnera prywatnego • Wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> • Wysoki koszt kapitału sektora prywatnego • Skomplikowana struktura projektu • Koszty transakcyjne • Pokusa nadużycia (moral hazard)

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

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.

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

Ma to szczególne znaczenie 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.

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

Inwestycje publiczne mogą zostać okrojone na skutek bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej

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.

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

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.

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

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. Płynię z tego wniossek, 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.

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

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).

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

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

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 osiągnięciu 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.

7.2. 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.

...brak stabilności administracji

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

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”.

...i sięgania po niestandardowe rozwiązania...

7.3. Bariery prawne i proceduralne

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

...oraz bariery prawne i proceduralne...

- 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.

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

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.

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-privatnego

- 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-privatnego, pomimo istnienia pewnych możliwości prawnych współpracy obu sektorów.

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

Podstawową tego przyczyną było rozproszenie przepisów mających regulować taką współpracę. Były one zawarte w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym, 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: