

Option de Confrontations

Sergiusz Najar
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury, Polska

Problemy związane z finansowaniem transportu w Polsce

Efektywny i elastyczny system transportowy ma obecnie kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozwoju gospodarczego kraju oraz jakości życia jego mieszkańców.

Obecny system infrastruktury transportowej w Polsce nie w pełni spełnia oczekiwania przedsiębiorców i pasażerów korzystających z polskich dróg, kolei i innych środków transportu, ponieważ nie zapewnia właściwej obsługi w warunkach gwałtownego wzrostu pracy przewozowej, jaki miał miejsce w okresie ostatniej dekady. Obserwowane tendencje popytowe na rynku przewozowym wskazują na szybko rosnące wymagania odnośnie jakości tych usług, w tym zwłaszcza w zakresie skrócenia czasu przewozu, zwiększenia bezpieczeństwa ładunków oraz zapewnienia procesowi przewozowemu cech intermodalności, czyli sprawnej i efektywnej ekonomicznie obsługi przez poszczególne gałęzie transportu.

Dlatego też, aby sprostać tym wyzwaniom, konieczna jest w Polsce budowa oraz modernizacja infrastruktury transportowej w zakresie odpowiednim do istniejących i planowanych potrzeb przewozowych oraz ich rozkładu gałęziowego i geograficznego.

W Polsce jest obecnie¹ 248 tys. km dróg o twardej nawierzchni, w tym 18 tys. dróg krajowych, z czego 394 km to autostrady. Przez terytorium Polski przebiega 21 tys. km linii kolejowych, w tym 11,5 tys. km linii znaczenia państwowego, z tego 5,1 tys. km to linie objęte umowami międzynarodowymi AGC i AGTC.

Potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne w odniesieniu do polskiej infrastruktury transportowej są znaczne. Wskazuje na to zarówno niedostateczny poziom jej rozwoju, wysoki stopień dekapitalizacji obiektów i urządzeń infrastrukturalnych, jak i nie zawsze właściwe przestrzenne rozmieszczenie elementów sieci, które generuje dysproporcje między regionami.

Przyczyny tej sytuacji sięgają jeszcze czasów podziału Polski w XVIII oraz XIX wiekach między trzech zaborców, z których każdy rozwijał system transportowy niezależnie

¹ *Transport – wyniki działalności w 2001 r.* (dane na 31 XII 2001), GUS, Warszawa 2002

od pozostałych. W wieku XX sytuacja nie uległa znaczącej poprawie, właściwie rozwój infrastruktury transportu do końca lat 80. należy uznać za dość spontaniczny i mało skoordynowany. Działania realizowane po 1989 r. miały, jak dotąd, stosunkowo ograniczone efekty głównie ze względu na niski udział nakładów inwestycyjnych na transport, pewne braki w koncepcji priorytetów rozwoju infrastruktury, a także częstokroć niezamierzone rozproszenie tych przedsięwzięć i problemy w ich realizowaniu. W efekcie, systemu infrastruktury transportu w Polsce nie można obecnie uznać za zrównoważony i efektywny ekonomicznie i społecznie.

Celem ogólnym polityki transportowej państwa, zgodnym z „Narodową Strategią Rozwoju Transportu na lata 2000-2006”² jest osiągnięcie **„zrównoważonego, pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, systemu transportowego.** (...) Realizacja tego celu możliwa jest przez (...) przyjęcie nowych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych, z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych (możliwości finansowe, względy gospodarcze i społeczne, zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska) i zewnętrznych (członkostwo w Unii Europejskiej, członkostwo w NATO oraz inne porozumienia i umowy międzynarodowe dotyczące sektora transportu i jego poszczególnych części) oraz wymogi międzynarodowe rynku usług transportowych”³. W ramach krótkoterminowych (do 2006 r.) celów strategii rozwoju transportu przewidywane jest kontynuowanie procesu **etapowej modernizacji sieci drogowej i kolejowej**, portów lotniczych, morskich i żeglugi śródlądowej oraz obiektów położonych w paneuropejskich korytarzach transportowych.

Dokument „Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju”⁴ koncentruje się natomiast na dążeniu do zrównoważenia rozwoju transportu, akcentując także **konieczność poprawy funkcjonowania i modernizacji infrastruktury transportowej wraz ze zwiększeniem jej dostępności** oraz wprowadzeniem opłat za jej korzystanie z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych.

Zgodnie z założeniami przyjętej w styczniu 2002 r. „**Strategii Gospodarczej Rządu**”⁵, rozwój infrastruktury (w tym głównie transportowej) stanie się jednym z najbardziej ekspansywnych czynników pobudzania wzrostu gospodarczego. Uznano przy tym, że

² *Narodowa Strategia Rozwoju Transportu na lata 2000-2006*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa, styczeń 2000.

³ Tamże.

⁴ *Polityka transportowa państwa na lata 2001 – 2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa, październik 2001.

⁵ *Strategia Gospodarcza Rządu SLD-UP-PSL: Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, Rada Ministrów, Warszawa, styczeń 2002.

najbardziej stymulującym rozwój ekonomiczny oraz zatrudnienie jest rozwój sieci autostrad, dróg ekspresowych i krajowych, realizowany, jak dotąd, w ramach Programu Budowy Autostrad od roku 1994. W programie „**Infrastruktura – klucz do rozwoju**”, będącym częścią „Strategii...”, wymienione są przewidywane przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury kolejowej, portów lotniczych oraz transportu morskiego i śródlądowego, lecz ich charakter i znaczenie są marginalne w porównaniu z oczekiwanym **rozrostem wysokiej jakości sieci drogowej**. Co oczywiste, realizacja programu wymaga zwielokrotnienia nakładów na finansowanie infrastruktury transportowej.

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 (przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej) jest strategicznym dokumentem planistycznym spójnym z polityką Wspólnoty Europejskiej, integrującym na poziomie krajowym sektorowe, horyzontalne oraz regionalne działania państwa. Stanowi on podstawę negocjowania przez Polskę wysokości wsparcia ze strony funduszy wspólnotowych, wskazując równocześnie kierunki rozwoju gospodarczego Polski. Celem NPR jest osiągnięcie rozwoju konkurencyjnej gospodarki polskiej, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie krajowym i regionalnym. Jednym z celów cząstkowych, z pomocą których zamierzone jest osiągnięcie celu głównego, jest **włączenie obszaru Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej**. Równocześnie wzrost poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej będzie osiągnięty, między innymi, dzięki **rozbudowie i modernizacji sieci transportowej** dla podniesienia atrakcyjności Polski i jej regionów jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Cele te będą osiągnane dzięki wsparciu ze strony UE w postaci środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Sektorowy Program Operacyjny Transport-Gospodarka Morska oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego⁶) oraz Funduszu Spójności (część transportowa). Przy współudziale tych środków planowane są następujące **przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportu**: budowa i modernizacja autostrad i dróg ekspresowych, inwestycje na drogach i liniach kolejowych o krajowym znaczeniu, rozbudowa miejskich systemów transportowych, poprawa dostępu do dużych portów morskich oraz pomoc w tworzeniu terminali przeładunkowych i centrów logistycznych.

⁶ Ponieważ Program ten nie odnosi się do inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu krajowym i nie będzie zarządzany przez Ministerstwo Infrastruktury, zostanie on wyłączony z zakresu dalszych rozważań.

W sumie na inwestycje infrastruktury transportowej w Polsce współfinansowane ze środków UE zostanie przeznaczony w latach 2004-2006 ponad 3 mld EUR, z czego prawie 2,5 mld EUR pochodzić będzie ze środków poakcesyjnych UE.

Do tej pory, z tytułu środków przedakcesyjnych (tj. programów: Phare oraz ISPA realizowanych w latach 1991-2003) na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce przeznaczono ponad 1,9 mld EUR.

W Polsce, z pewnością podobnie jak we wszystkich krajach realizujących i planujących przedsięwzięcia infrastrukturalne na tak dużą skalę, stykamy się z różnorodnymi problemami pojawiającymi się na wszystkich etapach procesu finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ich istota jest z reguły podobna dla wszystkich gałęzi transportu, dlatego też pominię charakterystykę poszczególnych sektorów, co mogłoby spowodować niepotrzebne zagłębianie się w szczegóły.

Zanim przejdę do dalszych rozważań, pragnę zwrócić uwagę na problem bardzo ważny, generujący wiele innych, z jakimi się stykamy w procesie modernizacji i rozwoju infrastruktury transportu w Polsce. Chodzi tu mianowicie o **ustalenie szczegółowego instrumentarium** służącego realizacji ogólnie wytyczonych **priorytetów rozwoju polityki transportowej Państwa** (zgodnych z polityką UE). Mnogość dokumentów w tym względzie nie sprzyja spójności celów oraz szczegółowemu przedstawieniu **precyzyjnych wytycznych na poziomie realizacyjnym**. Polityka transportowa na poziomie krajowym nie obejmuje przykładowo wszystkich kategorii dróg, co może powodować konflikty na etapie realizacji konkretnych inwestycji. Stabilność wizji nie tylko ogólnych priorytetów rozwojowych ale i metod ich wdrożenia oraz powszechność znajomości, zrozumienia i stosowania tych rozwiązań (co związane jest natomiast ze stałością fachowej kadry) znacząco ułatwiłoby bowiem cały proces rozwoju infrastruktury.

Kolejny problem jest związany ze specyfiką i stanem potrzeb infrastruktury transportowej w Polsce. Otóż **utrzymywanie bilansu 1:1 dla inwestycji kolejowych i drogowych**, pożądane przy realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków UE, nie do końca jest właściwe z punktu widzenia polskich warunków, a nawet z punktu widzenia osiągnięcia priorytetów rozwojowych zawartych w „Białej Księdze” Komisji Europejskiej z 2001 r. Przyczyny niskiej konkurencyjności przewozów kolejowych na rynku polskim są bowiem w dużej części natury organizacyjnej i prawnej. Inwestycje, rzecz jasna, odbijają się pozytywnie na pozycji rynkowej kolei, lecz istotne problemy restrukturyzacyjne w tym sektorze wciąż nie do końca

są rozwiązane. Tymczasem polepszenie stanu kluczowych dróg skutkuje częstokroć wielokrotnie wyższymi korzyściami dla użytkowników i społeczności lokalnych.

Problemy związane z finansowaniem infrastruktury transportu w Polsce można podzielić na **trzy główne grupy**:

1. **Problemy finansowe**
2. **Problemy instytucjonalne / organizacyjne**
3. **Problemy prawne**

Jednym z najpoważniejszych problemów związanych z finansowaniem infrastruktury transportowej w Polsce jest poważny niedobór środków na **przygotowanie projektów**. Co ważniejsze, sygnały o tego typu problemach, które otrzymujemy już teraz od potencjalnych projektodawców, na bardzo wczesnym etapie stawiają pod znakiem zapytania możliwość sprawnej i szybkiej realizacji najbardziej pożądaných inwestycji przeznaczonych do współfinansowania z funduszy poakcesyjnych.

Z tej sytuacji w sposób naturalny wynika problem kolejny, związany z **wyborem projektów**. Na tle znaczących problemów związanych z brakiem środków na dostateczne przygotowanie potencjalnych projektów, przy dodatkowej presji wynikającej z konieczności wykorzystania oferowanych środków w stosunkowo krótkim okresie, czas na weryfikację jakości proponowanych projektów będzie bardzo krótki. Biorąc pod uwagę ogromne potrzeby inwestycyjne w najważniejszych ciągach komunikacyjnych należy pamiętać, że projekty takie cechują się dość dużą złożonością i, co za tym idzie, kapitałochłonnością i czasochłonnością już na etapie przygotowania dokumentacji. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że przy równoczesnej obawie przed utraceniem środków unijnych, wybór projektów będzie zawężony do tych, których stopień przygotowania będzie zadawalający, a nie priorytetowy z punktu widzenia krajowego systemu transportowego.

Powracając do zagadnień związanych z finansowaniem inwestycji, to za kolejny problem można uznać ograniczone możliwości dalszego zwiększania **zadłużenia Państwa** i udzielania **państwowych gwarancji** na środki uzyskiwane z kredytów. Podmioty uczestniczące w procesie finansowania infrastruktury w Polsce osiągnęły wysoki poziom zadłużenia, zatem uzyskanie dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych często wymaga udzielenia gwarancji przez Państwo. Problem jest poważny z dwóch powodów. Po pierwsze, niedawna próba ulepszenia tej sytuacji w sektorze drogowym (tj. przekształcenia zarządcy dróg

krajowych z instytucji publicznej w spółkę prawa handlowego) nie powiodła się, co może świadczyć o nieświadomości ustawodawcy o powadze tej sytuacji. Po drugie, poziom długu publicznego w Polsce zbliża się obecnie do poziomu alarmowego (50%), zaś zadłużenie to jest w naszym kraju konstytucyjnie ograniczone do 60%. Skłonność budżetu do udzielania gwarancji państwowych jest zatem w ostatnim okresie w sposób oczywisty malejąca.

Problemy natury organizacyjnej (instytucjonalnej) stanowią bardzo istotną sferę wpływającą na efektywność przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymagającą zarazem jeszcze wielu zmian i usprawnień.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na konieczność wypracowania przejrzystych, stabilnych oraz zabezpieczonych przed wpływem politycznym, wewnętrznych (krajowych) **procedur decyzyjnych**. Problemy związane procedurami, w tym zwłaszcza przetargowymi, należy uznać za jeden z najistotniejszych problemów komplikujących i przedłużających obecnie realizację inwestycji.

Problemy pojawiają się także na styku Ministerstwa Infrastruktury z **administracją drogową bądź kolejową**. Brakuje tutaj stabilnych powiązań kontraktowych, które pozwoliłyby na określenie celów współpracy, wspólne planowanie wieloletniego budżetu planowanych przedsięwzięć oraz rzetelne rozliczanie z osiągniętych wyników. W podobny sposób mogłyby zostać rozwiązane problemy związane z zachowaniem wykwalifikowanej i doświadczonej kadry oraz ustaleniem odpowiedniego systemu motywacyjnego.

Ostatnia kategoria problemów to problemy związane ze sferą prawną. Przede wszystkim należy tutaj zwrócić uwagę na problem podstawowy, jakim jest **mnogość aktów prawnych** regulujących proces realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Skomplikowanie materii w tym względzie powoduje, że występują znaczące problemy ze zrozumieniem i wypełnieniem przez wszystkich uczestników przedsięwzięcia intencji ustawodawcy co powoduje, że jego autorytet zostaje tym samym naruszony. Podniesienie spójności i przejrzystości przepisów prawa jest zadaniem pilnym i niezbędnym dla zapewnienia sprawności w realizowaniu zadań inwestycyjnych. Nowowprowadzane w tym względzie przepisy, o ile konieczne, wymagają natomiast stosowania szerszych niż dotychczas konsultacji eksperckich oraz szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że w warunkach polskich **problemem podstawowym** dla prawidłowego, zgodnego z zakresem potrzeb finansowania infrastruktury jest **zapewnienie wystarczających środków finansowych na ten cel**. Powyższe stwierdzenie może się

wydawać oczywiste, wynika jednak z ogólnej sytuacji gospodarczo-społecznej kraju. Polska gospodarka, po ponad 10 latach transformacji systemowej nie jest w stanie całkiem samodzielnie finansować niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych, potrzebuje zatem uzyskania finansowania zewnętrznego, pochodzącego albo ze środków UE bądź z pożyczek Międzynarodowych Instytucji Finansowych. Obecna sytuacja gospodarcza na świecie i, zwłaszcza, w Europie, nie stwarza niestety perspektyw na szybką i radykalną poprawę tej sytuacji, która może nastąpić tylko w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego. Polska musi zatem poddać się warunkom stawianym przez instytucje współfinansujące inwestycje infrastrukturalne oraz wyłożyć środki na pokrycie obowiązkowego, krajowego udziału w tych przedsięwzięciach. Zapewnienie bezpiecznego krajowego dofinansowania inwestycji infrastrukturalnych wymaga wieloletniego planowania budżetu państwa oraz budżetów wszystkich pozostałych instytucji zaangażowanych w to finansowanie. Zadanie to mogłoby być spełnione poprzez stworzenie i coroczne aktualizowanie strategii operacyjnej rozwoju poszczególnych sektorów transportu, które zawierałyby wykaz przewidywanych na dany rok inwestycji wraz ze szczegółowym opisem źródeł finansowania, uzgodnionym z wszystkimi zainteresowanymi finansowo stronami. Niestety sytuacja ta nie jest do końca dopracowana w przypadku Polski i powoduje znaczną niepewność w planowaniu inwestycji. Być może rolę takich dokumentów spełnią, choćby częściowo, w przypadku rozdysponowania środków z ERDF – Sektorowy Program Operacyjny i jego Uzupełnienie, zaś w przypadku Funduszu Spójności – Strategia wykorzystania środków z Funduszu.

Mimo to oczywistym jest, że w obliczu ogromnych potrzeb kapitałowych niedoinwestowanej przez dziesięciolecia infrastruktury transportu w Polsce, ani środki krajowe, ani wspólnotowe nie będą w pełni wystarczające, aby nadrobić te zaległości w stosunkowo krótkim czasie. Dlatego też za jedną z kolejnych, istotnych spraw, o której należy wspomnieć i której rozwiązanie przyczyniłoby się do usprawnienia finansowania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce należy uznać formalne **ustalenie zasad funkcjonowania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP)**. Zasoby kapitałowe sektora prywatnego powinny zostać jak najszybciej zaangażowane, co pozwoli na uzyskanie korzyści wszystkim uczestnikom procesu inwestycji. Wiadomo bowiem, że główną zaletą tego typu przedsięwzięć jest to, że stymulują one tworzenie przejrzystej struktury zarządzania projektami, powodując przy tym silniejsze uwzględnienie funkcji publicznych projektu przez sektor prywatny, z drugiej zaś strony zaangażowanie sektora publicznego w rozpoznanie takich funkcji przedsięwzięcia, które podnoszą jego rentowność. W efekcie następuje rozłożenie ryzyka projektu między współfinansujące go strony oraz obniżenie kosztu zaciąganych pożyczek. Ważne jest także,

zwłaszcza na tle poruszonych powyżej problemów, aby kapitał prywatny angażował się w realizację danego projektu na jak najwcześniejszym etapie, najlepiej już w fazie przygotowywania jego koncepcji i dokumentacji. Rozwiązaniem mogłoby być sformalizowanie najważniejszych ram tego typu współpracy w ramach prawa krajowego lub nawet wspólnotowego.

Należy zaznaczyć, że pojawiające się problemy w procesie inwestowania w rozwój infrastruktury transportu w Polsce są elementem motywującym wszystkie zaangażowane w ten proces instytucje do sprawniejszego i efektywniejszego działania. Najprostszym rozwiązaniem w tym względzie wydaje się być zastosowanie strategii „małych kroków”. Rozumiem przez to bieżące usprawnianie funkcjonowania poprzez permanentne definiowanie oraz niezwłoczne naprawianie zaistniałych nieprawidłowości, zwłaszcza tych najdrobniejszych, łatwych do zidentyfikowania i usunięcia, przynoszących nieproporcjonalnie wysokie korzyści dla całego procesu inwestowania. Są to bez wątpienia głównie usterki organizacyjne i formalne, które są obecnie wychwytywane w trakcie przygotowania procedur dla wykorzystania funduszy poakcesyjnych UE. Strategia ta polega także na właściwym i efektywnym korzystaniu z istniejących przepisów prawa przy ich równoczesnej systematyzacji, bez tworzenia całkiem nowych regulacji prawnych oraz na dążeniu do ustalenia jak najbardziej przejrzystych powiązań między współpracującymi instytucjami i innymi partnerami.

W ciągu ostatnich 13 lat polska gospodarka zmieniła się fundamentalnie. Transport jest jej nieodzownym ogniwem, sprzężonym z wszystkimi niemal elementami tworzącymi współczesny rynek. Wobec zagrożeń, jakie niesie niekontrolowany rozwój systemu transportowego, niezbędne jest przeciwdziałanie negatywnym efektom tego wzrostu. Nie jest to łatwe zadanie, głównie ze względu na szczupłość środków, które mogą być przeznaczone na ten cel w państwie o tak dużych i różnorodnych potrzebach jak Polska. Równocześnie działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury transportowej w Polsce wynikają z konieczności spajania systemów transportowych w ramach procesów integracyjnych, co w przewidywalnej perspektywie zaowocuje, z pewnością dużo wyższymi niż nakłady, korzyściami dla gospodarki kraju oraz całej Wspólnoty.