



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury



Autorzy

Oddajemy do Państwa rąk dokument, który powstał dzięki staraniom członków Stowarzyszenia „Inicjatywa dla Infrastruktury” oraz osób przez Stowarzyszenie zaproszonych. Biała Księga stanowić ma punkt wyjścia do ogólnokrajowej dyskusji na temat relacji między podmiotami zaangażowanymi w inwestycje w polską infrastrukturę transportową i przesyłową a krajowym wzrostem gospodarczym i jakością życia w Polsce.

Nad Białą Księgą pracowali następujący autorzy (w kolejności zamieszczonych rozdziałów):

Adrian Furgalski: członek zarządu, Zespół Doradców Gospodarczych TOR; Inicjatywa dla Infrastruktury

Ignacy Morawski: główny ekonomista, Polski Bank Przedsiębiorczości

Michał Grobelny: Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Wojciech Śmiech: Zespół Doradców Gospodarczych TOR

prof. dr Zofia Bolkowska: Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa

Jan Friedberg: niezależny konsultant

Łukasz Bernatowicz: radca prawny, Bernatowicz Komorniczak Mazur, Radcy Prawni & Doradcy Podatkowi, Sp. Partnerska

Piotr Rożański: radca prawny, Bernatowicz Komorniczak Mazur, Radcy Prawni & Doradcy Podatkowi, Sp. Partnerska

Katarzyna Kucharczyk: radca prawny CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Sp. K.

Marcin Oszczak: radca prawny, CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Sp. K.

Grzegorz Chocian: Fundacja Konstrukttywnej Ekologii Ecoprobono

Jakub Faszcz: Fundacja Konstrukttywnej Ekologii Ecoprobono

Beata Gładkowska-Chocian: Fundacja Konstrukttywnej Ekologii Ecoprobono

Jacek Osiński: Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Piotr Faryna: Railway Business Forum

Sebastian Gościński: BBSG Baca Gościńskich i Wspólnicy Doradztwo Gospodarcze Sp. z o.o.

Ewa Stopyra: BBSG Baca Gościńskich i Wspólnicy Doradztwo Gospodarcze Sp. z o.o.

Michał Pluciński: Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego

Przemysław Zaleski: prezes zarządu, ENEA Trading

Eugeniusz Gaca: członek zarządu, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Mateusz Janik: Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Pracami kierował zespół w składzie: Adrian Furgalski, Łukasz Malinowski



Stowarzyszenie "Inicjatywa dla Infrastruktury"

20 maja 2013 r. w Warszawie odbyło się spotkanie założycielskie stowarzyszenia „Inicjatywa dla Infrastruktury”. Stowarzyszenie powstało na gruncie rozpoczętego pod tym hasłem działania, które zainicjowali w marcu br. Adrian Furgalski, Bogusław Kowalski, Michał Kobosko i Tadeusz Syryjczyk. Jak podkreślają autorzy „Inicjatywy dla Infrastruktury” oraz uczestnicy spotkania założycielskiego stowarzyszenia, działania te prowadzone są w duchu partnerstwa ze wszystkimi uczestnikami infrastrukturalnych procesów inwestycyjnych. Stowarzyszenie prowadzi działania mające na celu zdiagnozowanie i nazwanie kluczowych kwestii spornych, negatywnie wpływających na relacje między sektorem przedsiębiorców a administracją publiczną oraz – w konsekwencji – wypracowanie rozwiązań, które umożliwią naprawienie tej sytuacji. Podstawowymi narzędziami pracy stowarzyszenia będą: „Biała Księga Infrastruktury” oraz Kongres Infrastruktury Polskiej, który odbędzie się 17 października 2013 r. w Warszawie.

Zdaniem pomysłodawców Inicjatywy i członków stowarzyszenia tylko prawidłowe określenie i choćby częściowe przezwyciężenie najbardziej palących problemów pozwoli naszemu krajowi na skuteczniejszą absorpcję ogromnych środków unijnych. Te środki powinny się istotnie przyczynić do bardziej efektywnej realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych, od których ukończenia w znaczącym stopniu zależy dynamika rozwoju gospodarczego Polski. Przezwyciężenie wspomnianych problemów ograniczy skutki wywołane wahaniami koniunktury gospodarczej, a tym samym zwiększy poziom ochrony tysięcy miejsc pracy i tysięcy polskich przedsiębiorców.

W spotkaniu założycielskim stowarzyszenia udział wzięło prawie 40 osób, przedstawicieli firm infrastrukturalnych, teleinformatycznych, doradczych, instytucji naukowych, kancelarii prawnych czy związków pracodawców. Decyzją uczestników spotkania założycielskiego stowarzyszenia do Rady Stowarzyszenia wybrani zostali:

prof. Halina Brdulak – Kierownik Katedry Transportu Międzynarodowego i Logistyki, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie;
dr Marek Cywiński – Prezes Zarządu, Kapsch Telematic Services Sp. z o.o.;
Adrian Furgalski – Członek Zarządu, Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o.o.;
Jerzy Gajewski – Prezes Zarządu, NDI SA;
Marcin Klammer – Prezes Zarządu, Arcadis Polska sp. z o.o.;
Henryk Klimkiewicz – Prezes Zarządu, Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o.o.;
Arkadiusz Krężel – Przewodniczący Rady Nadzorczej, PKP Polskie Linie Kolejowe SA;
Wadim Kurpias – Partner, CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta s.k.,
Tomasz Latawiec – BIKTL;
Wiesław Nowak – Prezes Zarządu, ZUE SA;
Maciej Stańczuk – b. Prezes Zarządu, Polski Bank Przedsiębiorczości SA;
Tomasz Sweklej – Prezes Zarządu, Torpol SA;
Tadeusz Syryjczyk – Senior Ekspert, Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o.o.;
Tomasz Szuba – Prezes Zarządu, Tines SA;
Artur Tomasik – Prezes Związku Regionalnych Portów Lotniczych.

Przewodniczącym Rady Stowarzyszenia wybrano Tadeusza Syryjczyka. Funkcje wiceprzewodniczących powierzono prof. Halinie Brdulak, Henrykowi Klimkiewiczowi i Markowi Cywińskiemu.

Do Zarządu Stowarzyszenia wybrani zostali natomiast: Marcin Trzaska jako Prezes Zarządu Stowarzyszenia oraz Jakub Klimkiewicz – Członek Zarządu Stowarzyszenia.

Więcej informacji na temat Inicjatywy dla Infrastruktury oraz działań prowadzonych przez stowarzyszenie znaleźć można na stronie www.inicjatywadlainfrastruktury.pl

1. Słowo wstępne	7
Słowo wstępne	8
2. Wpływ infrastruktury na rozwój gospodarczy	11
Wstęp	12
Jak infrastruktura wpływa na gospodarkę – teoria	13
Jak infrastruktura wpływa na gospodarkę – empiria	15
Infrastruktura a gospodarka: Polska na tle Europy	17
Wnioski na przyszłość	21
3. Polityka spójności UE	23
Cele i zasady polityki spójności	24
Skąd Unia ma pieniądze?	24
Zasady polityki regionalnej	25
Na czym polega polityka spójności Unii Europejskiej?	26
Rola środków UE w budowie polskiej infrastruktury	29
Narodowa Strategia Spójności	29
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013	30
Budżet POIiŚ	31
Wykorzystanie środków POIiŚ	32
Wykorzystanie środków POIiŚ w wybranych priorytetach	32
RPO. Programy realizowane przez województwa	35
Regionalne Programy Operacyjne	35
Organizacja i koordynacja RPO	35
Projekty transportowe w RPO	36
Projekty energetyczne w RPO	38
RPO według stanu na czerwiec 2013 r.	39
Program Szwajcarski i Norweski	41
Projekt Inwestycje Polskie	44
Finansowanie budżetowe	46
Infrastruktura w budżecie	46
Wydatki budżetowe na infrastrukturę	46
Programy wieloletnie	47
Pozostałe źródła finansowania – uzupełniające UE	51
Krajowy Fundusz Drogowy	51
Fundusz Kolejowy	54
Partnerstwo publiczno-prywatne	57
Inwentaryzacja inwestycji infrastrukturalnych	60
4. Sektor budowlany u progu nowej perspektywy	67
Charakterystyka rynku budowlanego	68
Wolumen rynku budowlanego	68
Struktura rynku budowlanego	69
Wahania rozwoju budownictwa	72
Kryzysy w budownictwie	73
Zmiany w budownictwie w latach 2008-2012	74
Ceny produkcji budowlanej	76
Kondycja finansowa budownictwa	78
Budownictwo na progu nowej perspektywy	78
Czym dysponuje polski sektor budownictwa?	78
Szanse i zagrożenia w sektorze budownictwa	79
5. Wyzwania na nową perspektywę finansową	81
Założenia	82
Zasady procesu zarządzania rozwojem	82
Stan prawny i procedury w Polsce	87
Integracja systemu w fazie planowania i eksploatacji	89
Podejmowanie decyzji	90
Rozwój infrastruktury	91
Co napędza rozwój infrastruktury?	92
Postulowany model zarządzania rozwojem	93
Aspekt doboru kadr i inne kwestie wdrożeniowe	94
Kluczowe postulowane zmiany	95
6. Podstawowe akty prawne procesu inwestycyjnego i ich wady	97

Podstawowe akty prawne dla procesu inwestycyjnego i ich wady	98
Bariery w lokalizowaniu inwestycji – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	99
Trudności związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych	104
Zastępcze uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	105
Wprowadzanie inwestycji ujętych w planie województwa do planu miejscowego	106
Kwestia przenoszalności decyzji administracyjnych	106
Zaskarżalność decyzji administracyjnych	107
Zbieg postępowań – ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	108
Partnerstwo publiczno-prywatne – ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	109
Zamówienia publiczne – ustawa prawo zamówień publicznych	110
Przewlekłość postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych	110
Przewlekłość postępowań sądowych – ustawa kodeks postępowania cywilnego	112
Postępowanie arbitrażowe	113
Prawo warstwowe	114
7. Bariery związane z ochroną środowiska	117
Wstęp	118
System prawny, w którym prowadzone są postępowania o uzyskanie decyzji środowiskowych	118
Charakterystyka rynku, na który oddziałują „zielone” organizacje	120
Zakres prawny działania „zielonych” organizacji	121
Działalność polskich „zielonych” organizacji	122
Ile to nas kosztuje?	123
Reakcja na przedstawiony problem	125
8. Infrastruktura drogowa	127
Potrzeby i założenia dla inwestycji drogowych w Polsce w minionym okresie	128
Problemy z finansowaniem budowy dróg krajowych	130
Błędny system realizacji inwestycji drogowych	130
Problem najniższej ceny	131
Problem wiarygodności wykonawców	131
Problemy wynikające z zapisów warunków kontraktowych	132
Podział ryzyk	133
Waloryzacja cen	133
Rozwiązywanie sporów w trakcie trwania inwestycji	133
Współpraca inwestora z wykonawcą w trakcie realizacji budowy	134
Stan branży budowlanej biorącej udział w realizacji kontraktów drogowych	135
Podsumowanie i wnioski	137
9. Infrastruktura kolejowa	139
Infrastruktura kolejowa	140
Stan techniczny – wielkość sieci, niskie prędkości, wąskie gardła	140
Szyny i podkłady kolejowe	141
Rozjazdy	141
Podtorze kolejowe	141
Obiekty inżynieryjne	142
Budynki i budowle	142
Finansowanie infrastruktury	143
Problemy z inwestycjami	144
Faza przygotowawcza – najważniejsza jakość	145
Bariery w procesach inwestycyjnych	146
Roboty nieprzewidziane i dodatkowe	147
Organizacja przetargów	147
Konieczność doskonalenia reguł przetargowych	148
10. Infrastruktura lotniskowa	149
Obecna sytuacja w sektorze lotniskowym	150
Inwestycje na polskich lotniskach	150
Budowa, rozbudowa i modernizacja istniejącej infrastruktury	150
Nowe porty lotnicze	151
Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury dostępowej	151
Efekty dotychczasowych inwestycji	151
Aktualne wyzwania	152
Zwiększenie dostępności portów lotniczych	152
Działalność okołolotniskowa – nowe źródła przychodów	152

Dostosowanie do przepisów organizacji międzynarodowych	152
Procesy inwestycyjne – bariery i problemy	153
Specustawa lotniskowa	153
Kryteria oceny ofert	154
Nierównowaga stron kontraktu na wykonawstwo	154
Słabe przygotowanie inwestycji	155
Prawo zamówień publicznych	156
Specyfikacja techniczna	156
Ochrona środowiska	156
Finansowanie	157
11. Infrastruktura portowa	159
Infrastruktura portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu	160
Syntetyczna charakterystyka badanych portów morskich	160
Analiza infrastruktury portowej i dostępu do portów morskich	160
Inwestycje w infrastrukturę portową zrealizowane przy wsparciu środków UE	161
Kierunki dalszego rozwoju infrastruktury dostępowej	163
Problemy i bariery rozwoju polskich portów	164
Gospodarka gruntami portowymi	164
Infrastruktura dostępu do portów	165
Zewnętrzna granica UE	165
Pozostałe obciążenia fiskalne	166
Gestia transportowa w polskim handlu zagranicznym	167
Polityka UE w stosunku do polskich portów morskich	167
Pożądane działania o charakterze legislacyjno-organizacyjnym	167
12. Infrastruktura energetyczna	171
Wstęp	172
Aktualny system prawny	172
Luki i wady systemu prawnego	173
Stan sieci przesyłowych i dystrybucyjnych	173
Główne problemy rozwoju infrastruktury przesyłowej na terenie RP	176
Zakończenie	178
Proces inwestycyjny	178
Ochrona środowiska	178
Projektowanie	179
13. Infrastruktura telekomunikacyjna	181
Ogólna charakterystyka uwarunkowań inwestycji infrastrukturalnych w Polsce	182
Czynniki określające uwarunkowania inwestycyjne	182
MAiC	182
Sieci mobilne	182
Agenda Cyfrowa	183
Narodowy Plan Szerokopasmowy	183
Memorandum w sprawie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych	183
Stan infrastruktury	184
Podstawowe problemy związane z „ostatnią milą”	185
Przyłączanie sieci dostępowych do infrastruktury szkieletowej	185
Rola sieci szkieletowej	186
Kto może skorzystać z „ostatniej mili”?	186
Integracja różnych elementów infrastruktury (Smart Grid i ITS)	186
Prawo drogi	186
Inwestycje samorządowe	187
Koordinacja inwestycji	187
Bariery inwestycyjne	187
Punkty styku z innymi sieciami	187
Udostępnianie sieci przesyłowych	188
Prawo budowlane – niejednoznaczność terminologii	188
Kanały technologiczne na wiaduktach i mostach	188
Obowiązek doprowadzenia sieci telekomunikacyjnej do budynku	188
Inwestycje drogowe	188
14. Rekomendacje	191



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

1. Słowo wstępne

Adrian Furgalski
członek zarządu
Zespół Doradców Gospodarczych TOR
Inicjatywa dla Infrastruktury

Słowo wstępne

Infrastruktura w Polsce traktowana była po rozpoczęciu historycznych przeobrażeń gospodarczo-społecznych w 1989 r. po macoszemu. Politycy skupili swoją uwagę na minimalizowaniu szoku transformacji w rolnictwie, w przemyśle ciężkim czy wydobywczym oraz w sferze zabezpieczenia socjalnego. W ślad za tym zainteresowaniem poszły także decyzje finansowe niekorzystne dla polskiej infrastruktury. Niewiele osób zdawało sobie wtedy sprawę z tego, że kulawa infrastruktura nie wspierała potrzeb odbudowującej się polskiej gospodarki i nie dokładała się do wzrostu produktu krajowego brutto, nie kreowała przez inwestycje naturalnego efektu popytowego, co miałyby kapitalne znaczenie w sytuacji szokowego wzrostu bezrobocia na początku lat 90., obniżała istotnie atrakcyjność inwestowania w naszym kraju, a niektóre regiony wręcz blokowała w wyjściu z zacofania rozwojowego. Państwo nie sprawdziło się zatem jako podmiot, dla którego jednym z podstawowych obszarów aktywności winien być rozwój infrastruktury i gdzie czynniki czysto rynkowe nie mogą odgrywać pierwszorzędnej roli. Planowanie rozwoju w tym obszarze ograniczało się do przedstawiania przez każdą ekipę polityczną dokumentów strategicznych (najczęściej przy wirtualnych założeniach finansowych), które były natychmiast kwestionowane przez politycznych następców.

Ciekawe wyliczenia przedstawione zostały w 2009 r. w raporcie Forum Obywatelskiego Rozwoju zatytułowanym „Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce”. Według wyliczeń autorów łączne koszty w przypadku niedokończenia budowy samych tylko autostrad A1, A2 i A4 wyniosłyby na przestrzeni 25 lat ok. 520 mld zł, a największą ich część (70%) stanowiłoby koszty eksploatacji pojazdów oraz koszty straconego czasu (18%). Dokończenie zaś pełnych ciągów wspomnianych autostrad przyniosłoby korzyści szacowane na blisko 100 mld zł: ograniczenie kosztów czasu użytkowników infrastruktury – 30,4 mld; eksploatacja pojazdów – 34,3 mld; zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska – 7,2 mld; zmniejszenie liczby ofiar wypadków drogowych – 25 mld zł. Niestety, nikt w Polsce w ten sposób kosztów i korzyści nie liczy, ograniczając się jedynie do tego, ile trzeba wydać w danym momencie.

Wejście Polski do Unii Europejskiej jest kluczową datą w odniesieniu do zmian jakościowych polskiej infrastruktury, bo choć poradziłyśmy sobie – głównie za sprawą prywatnego kapitału i naturalnej selekcji rynkowej – z dystansem, który dzielił naszą telekomunikację od krajów Europy Zachodniej, rozpoczął się proces inwestycji w unowocześnianie i rozbudowę bloków energetycznych, a zasada otwartego nieba zaczęła wyzwalać potencjał lotniczy tkwiący w regionach naszego kraju, a nie tylko w Warszawie, to obawy budziła postępująca dekapitalizacja majątku trwałego polskich portów morskich, mocno wyeksploatowane i słabo zagęszczone sieci energetyczne z problemami związanymi z uzyskaniem prawa drogi i decyzji środowiskowych przy ich rozbudowie oraz to, że obszary drogownictwa, kolei czy sieci przesyłu energii leżały niemal kompletnie odłogiem, a wysokie koszty realizacji niezbędnych zadań przekraczały nasze krajowe możliwości.

Choć wielkość pomocy z funduszy europejskich jest nie do przecenienia, to jednak powinny być one dodatkowym źródłem uzupełniającym źródła krajowe czy dyskutowaną od lat i kompletnie niewykorzystywaną formułę partnerstwa prywatno-publicznego. Państwo i budżet zdjęły z siebie odpowiedzialność finansową za rozwój infrastruktury. Każdy kryzys w finansach publicznych powoduje w Polsce wywrócenie do góry nogami zasad systemu finansowania infrastruktury komunikacyjnej. W 2009 r. rząd wycofał z budżetu środki na inwestycje drogowe, czyniąc odpowiedzialnym za nie jedynie Krajowy Fundusz Drogowy, w 2011 r. obniżył limit wydatków KFD na program budowy dróg do 82,8 mld zł, a w 2013 r. wycofał z budżetu środki na inwestycje w infrastrukturę kolejową, nakazując PKP PLK SA zadłużanie się w tym zakresie. Pokazuje to dobitnie, że sfera rozwoju infrastruktury nie może być nadal pewna ani stabilności dokumentów strategicznych, ani wielkości i źródeł finansowania. Nie popełniamy na szczęście błędu przesadnego inwestowania w infrastrukturę na wyrost, co rodzi potem negatywne konsekwencje niedostatecznego wykorzystania i wysokich kosztów utrzymania, choć trochę niepokoju budzą ambicjonalne projekty budowy kilku nowych lotnisk.

W zakresie dokumentów strategicznych warto wspomnieć o występujących sprzecznościach. Po stronie ministerstw mamy do czynienia z brakiem ciągłości w realizacji programów oraz z ciągłą rozbieżnością deklaracji i założonych planów w stosunku do ich wykonania, z brakiem wizji i polityki w dziedzinie rozwoju infrastruktury (czy może bardziej – z nieustannym dopasowywaniem tej wizji do możliwości finansowych).

Wzrost dostępności środków na inwestycje nie spowodował ani zadowalającego tempa ich realizacji w większości przypadków (zwłaszcza w sektorze kolejowym, przesyłu energii), ani eliminacji przeszkód stojących na drodze do ich przyśpieszenia, które znajdować należy w oporze i strachu urzędników przed podejmowaniem decyzji (często w sytuacjach, w których wydaje się, iż to w zapisach prawa tkwi sedno problemu), w niedoskonałości i słabej liczebności kadr w tych jednostkach urzędów, gdzie ze względu na mnogość decyzji wskazana byłaby nie redukcja personelu, ale jego liczebne i finansowe wzmocnienie, w prawie niedostosowanym do złożonego charakteru inwestycji oraz w niechęci do korzystania ze sprawdzonych za Zachodzie wzorców opisywania wzajemnych relacji stron uczestniczących w procesie inwestycyjnym.

Można z całą odpowiedzialnością zapisać, że podstawowym problemem są przede wszystkim relacje pomiędzy administracją rządową a rynkiem. Gdyby były prawidłowe, wszystkie pozostałe blokady udałoby się usunąć zdecydowanie prościej. Brak dialogu powoduje natomiast, iż tkwimy w błędnym systemie. Mamy do czynienia z prowadzeniem konfrontacyjnej polityki realizacji kontaktów i rozkazowego systemu zarządzania. Wówczas nawet najmniejszy problem urasta do rangi wielkiego, często medialnego, sporu. Partnerzy inaczej dzielą się troską i ryzykiem, które często występuje na obszarach od jednych czy drugich zupełnie niezależnych, jak np. opóźnienia w wydawaniu decyzji wynikające z ograniczeń kadrowych w administracji.

Jesteśmy w końcowej fazie realizacji zadań wyznaczonych na lata 2007-2013. Przed nami kolejna perspektywa i wciąż wiele wyzwań, stąd postulat naprawy systemu realizacji inwestycji w Polsce jest bardzo na czasie. W jakim miejscu jesteśmy?

- Wykorzystanie środków UE pozwoli na ukończenie 28% planowanej kolejowej sieci pasażerskiej TEN-T, a do likwidacji zacofania względem kolei zachodnich szacowanego na 30-40 lat niezbędne będą wydatki rzędu 50 mld zł na samą tylko infrastrukturę torową i systemy sterowania ruchem kolejowym.
- Brakuje spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych, a tylko 26% sieci dróg krajowych zdolne będzie przenosić pojazdy o nacisku 115 kN/oś.
- Odstajemy od średniej unijnej tak w gęstości ogólnej dróg utwardzonych (94 km/100 km² wobec średniej UE 130 km/100 km² w 2015 r.), jak i gęstości autostrad i dróg ekspresowych (0,97 km/100 km² wobec średniej 1,8 km/100 km²).
- Sieć dróg wodnych nadal odgrywa minimalną rolę w transporcie intermodalnym towarów.
- Mimo wzrostu przeładunków w portach morskich i tak stanowią one nikłą wielkość wobec przeładunków w największych portach europejskich, a podstawową słabością pozostaje kiepska dostępność od strony lądu.
- Mimo braku deficytu przepustowości lotnisk cywilnych mankamentem pozostaje brak infrastruktury niezbędnej do rozwoju lotniczego rynku cargo.
- Nie grozi nam raczej blackout spowodowany wyłączeniem starych bloków energetycznych bez zastępowania ich nowymi, ale niezbędna jest budowa, praktycznie od nowa, sieci przesyłowych, co może wymagać do 2030 r. zainwestowania nawet 100 mld euro.
- Wzajemne korzystanie z sieci przez wszystkich operatorów telekomunikacyjnych pozwoliłoby uczestnikom rynku obniżyć koszty inwestycji o 80%.
- W porządku prawnym obowiązują nadal nieprzyjazne tak dla inwestorów, jak i osób indywidualnych przepisy w zakresie pozwoleń na budowę obiektów przemysłowych i mieszkalnych, co lokuje Polskę na końcowych miejscach rankingów.
- Brak jednej i spójnej ustawy w zakresie realizacji inwestycji, zamiast tego mnożą się specustawy, już nie tylko dla określonego obszaru zadań inwestycyjnych, ale i dla konkretnych inwestycji (terminal LPG).

Konieczny jest powrót do partnerskiego dialogu pomiędzy wszystkimi odpowiedzialnymi za prawidłowe prowadzenie procesu inwestycyjnego. Niedopuszczalne jest lekceważenie inicjatyw i opinii środowisk zawodowych. Rząd nie może bać się kontaktów z rynkiem.

Biała księga ma na celu opisać i przedstawić problemy pojawiające się w relacjach na linii administracja publiczna jako zamawiający a wykonawcy, w trakcie realizacji inwestycji infrastrukturalnych w różnych sektorach w kontekście nowej perspektywy. Przedstawiamy zagadnienia istotne dla wszystkich wykonawców, niezależnie od branży, w której są aktywni.

Na początku chcemy pokazać, jak duże znaczenie dla gospodarki i rozwoju regionów ma inwestowanie w infrastrukturę wraz z dostępnymi źródłami finansowymi tych inwestycji. Pokusimy się już o podsumowanie perspektywy finansowej 2007-2013 pod względem realizacji postawionych sobie celów oraz przypomnimy priorytety na perspektywę 2014-2020, które konsultuje obecnie rząd.

Kolejno, wychodząc od sytuacji na rynku realizacji projektów infrastrukturalnych, zarówno gdy idzie o wszystkie zaangażowane strony (wykonawcy, zamawiający, instytucje pośredniczące, administracje państwowa), jak i otoczenie prawne, w tym rolę regulacji UE, wskażemy najważniejsze bariery i problemy procesów inwestycyjnych, na które napotykają

ich uczestnicy. Zaprezentujemy również najbardziej charakterystyczne i najciekawsze case studies dla wybranych sektorów wraz z komentarzami przedstawicieli wykonawców i zamawiających.

Ostatnim elementem białej księgi będą sugestie zmian, katalog dobrych praktyk, które trzeba wdrożyć, by jak najlepiej i najefektywniej wykorzystać środki w nowej perspektywie. Czas na przygotowanie tego typu analizy jest szczególny. Wierzymy, że celna diagnoza pozwoli określić nam, jak najlepiej wykorzystać unijne dofinansowanie w celu realizacji kluczowych dla naszego kraju projektów infrastrukturalnych.

Biała księga nie jest skierowana przeciwko komukolwiek, jest zaś wołaniem o rzetelną debatę i wspólne wnioski. Świat nie jest czarno-biały, procesy inwestycyjne miewają wszędzie rozmaite zakręty, a błędy popełnia każda ze stron w nich uczestnicząca. Nie może być jednak tak, że zamiast próby ich naprawienia i wyciągania z tych doświadczeń lekcji na przyszłość mamy ataki, wzajemne oskarżenia, rosnące w sądach liczby spraw i wielkości roszczeń oraz negatywne konsekwencje w branży budowlanej. Przed kolejną równie dobrą dla Polski jak mijająca perspektywą finansową Unii Europejskiej chcemy wyeliminować z wzajemnych relacji jak najwięcej uprzedzeń i złej woli, a z systemu realizacji inwestycji przepisy, które wpędzają strony w konflikty na placach budów i przy deskach projektanckich, opóźniają czasowe oddawanie zadań, co kosztuje każdego podatnika w Polsce niemałe pieniądze.



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

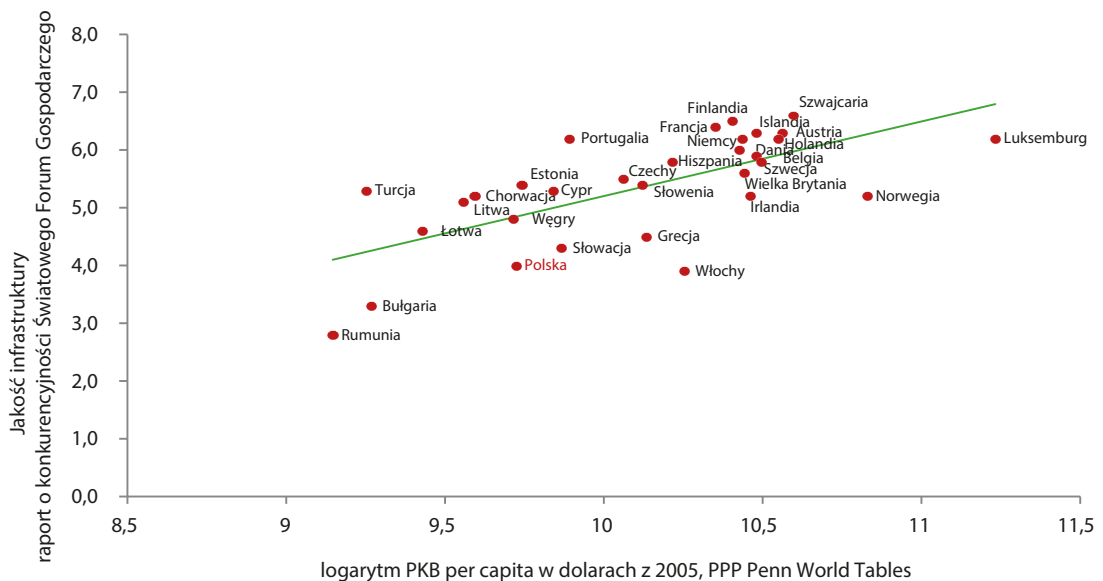
2. Wpływ infrastruktury na rozwój gospodarczy

Ignacy Morawski
główny ekonomista
Polski Bank Przedsiębiorczości

Wstęp

Każda osoba, która choć trochę podróżuje po świecie, musiała dostrzec, że jedną z głównych cech odróżniających kraje bardziej zamożne od mniej zamożnych jest stan infrastruktury. Stan edukacji, jakość służby zdrowia, przeciętna długość życia, produktywność, innowacyjność – wszystkie te czynniki mające kluczowy wpływ na rozwój są widoczne jedynie dla badaczy, natomiast stan infrastruktury widoczny jest na pierwszy rzut oka. Kraje rozwinięte mają dobre drogi o wysokiej przepustowości, szybkie koleje, rozpowszechnioną dostępność do Internetu itd. W krajach uboższych jest dokładnie odwrotnie.

Jakość infrastruktury a poziom rozwoju



Ta prosta obserwacja sprawia, że dość powszechnie się uznaje, iż między rozwojem infrastruktury i rozwojem gospodarczym istnieją bardzo silne związki. Wystarczy spojrzeć na wykres nr 1 – korelacja między jakością infrastruktury i dochodem jest wysoka.

Trzeba natomiast odpowiedzieć na pytanie, czy to infrastruktura wpływa na wzrost gospodarczy, czy też odwrotnie? Czy duża dostępność dróg, sieci telekomunikacyjnych i energetycznych wspiera rozwój, czy też jest naturalnym – ale pobocznym – elementem towarzyszącym procesowi rozwojowemu? Jeżeli występuje ta pierwsza zależność, wówczas bodźcowanie rozbudowy infrastruktury ma ogromny sens, bowiem umacnia fundamenty rozwoju gospodarczego. Jeżeli zaś występuje głównie ta druga zależność, wówczas rozwój infrastruktury należy traktować wyłącznie w kategoriach wzrostu standardu życia – ma to oczywiście również duże znaczenie dla decyzji sektora publicznego, ale nie tak duże jak w przypadku wpływu infrastruktury na tempo rozwoju.

Dostępne badania pozwalają sądzić, że rozbudowa infrastruktury wspiera wzrost gospodarczy. Jak wskazują De Haan i Romp (2007), większość współczesnych analiz pokazuje, że rozwój infrastruktury ma netto pozytywny efekt na wzrost PKB, choć efekt ten nie jest tak silny, jak sugerowała pierwsza duża fala badań w tym zakresie na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Mamy zatem powody, by sądzić, że infrastruktura wspiera rozwój, a nie jest tylko produktem ubocznym procesu rozwojowego.

W ostatnich latach, kiedy wiele krajów na świecie zaczęło poszukiwać sposobów na pobudzenie wzrostu gospodarczego, inwestycje infrastrukturalne stają się coraz bardziej popularnym tematem. Duży inwestorzy finansowi coraz częściej traktują infrastrukturę jako dobrą lokatę kapitału w erze niskich stóp procentowych. Szczególnie dotyczy to funduszy emerytalnych, które poszukują długoterminowych aktywów. To oczywiście wymaga, aby inwestycje były podejmowane w formule, która zapewnia możliwość uzyskania inwestorom zwrotu, co często nie jest łatwe.

Infrastrukturalne wzmożenie dotarło również dzięki funduszom europejskim do Polski. Jeżeli rzeczywiście, jak wskazuje większość badań, inwestycje infrastrukturalne wspierają długookresowe tempo wzrostu, to polityka gospodarcza powinna wspierać wzrost tych inwestycji, ponieważ może to przełożyć się pozytywnie na wzrost dochodu, spadek

bezrobocia i zmniejszanie nierówności społecznych. Jednocześnie trzeba pamiętać, że korzyści osiągnane z rozbudowy infrastruktury są warunkowe, czyli zależą od innych zmian dokonywanych w kraju, głównie w obszarze instytucji.

Jak infrastruktura wpływa na gospodarkę – teoria

Liczba kanałów, jakimi infrastruktura może wpływać na rozwój gospodarczy, jest bardzo wysoka i praktycznie niemożliwa do opisanego w krótkim opracowaniu. Jak wskazuje Agenor (2012), oprócz efektów na poziomie makro infrastruktura oddziałuje na poziomie mikro na wiele istotnych zmiennych m.in. dotyczących zdrowia czy edukacji. Przedstawiamy trzy schematy teoretyczne, które mogą być przydatne przy rozważaniu wpływu infrastruktury na gospodarkę.

W ujęciu bardzo klasycznym, w którym opisujemy wzrost gospodarczy (per capita – interesuje nas poziom dochodu na głowę, to jest bowiem główny wskaźnik obrazujący stan rozwoju danego kraju) jako proces będący efektem akumulacji kapitału oraz postępu technologicznego. W klasycznych modelach makroekonomicznych infrastruktura nie odgrywa większej roli, gdyż modele te raczej nie rozróżniają poszczególnych rodzajów kapitału – dlatego badania nad rolą infrastruktury nie należą do najbardziej popularnego kierunku ekonomii. Można natomiast argumentować, i wielu badaczy to czyni, że kapitał w postaci infrastruktury posiada pewne bardzo istotne cechy, które odróżniają go od kapitału produkcyjnego i z tego względu odgrywa on szczególną rolę w rozwoju gospodarczym.

Infrastruktura z oczywistych względów łatwo podlega monopolizacji – trudno jest konkurować np. w zakresie oferowania tras kolejowych z Warszawy do Krakowa. Infrastruktura ma silne efekty sieciowe, co oznacza, że jej wartość rośnie wraz z rozwojem całej sieci – droga z Warszawy do Krakowa ma większą wartość, jeżeli towarzyszy jej droga z Krakowa do Rzeszowa i z Gdańska do Warszawy. Infrastruktura wreszcie ma duży wpływ na aktywność w innych obszarach gospodarki – jakość połączeń między Warszawą i Krakowem wpływa na wszystkie firmy, które są aktywne w tych miastach. Te cechy infrastruktury sprawiają, że: a) kluczową rolę w jej rozbudowie musi posiadać sektor publiczny, ponieważ sektor prywatny nie wycenia wszystkich pozytywnych efektów inwestycji; b) jej wpływ na wzrost gospodarczy może być w pewnych okolicznościach wyższy niż w przypadku inwestycji w innych obszarach gospodarki.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że sektor publiczny, inwestując w infrastrukturę, „wysysa” oszczędności z obszarów, gdzie mogłyby być one wykorzystane do innych inwestycji. Pomijając okresy recesji, kiedy sektor prywatny nie chce inwestować, inwestycje infrastrukturalne na pewno w jakimś stopniu wypłukują inne inwestycje. Dlatego przy zwiększaniu inwestycji publicznych ważne jest, by mieć pewność, że ich produktywność jest wyższa niż produktywność inwestycji prywatnych powiększona o koszt podatków koniecznych do zebrania pieniędzy na inwestycje.

Drugi model gospodarki, który warto przywołać, rozważając wpływ infrastruktury na rozwój, to tzw. nowa ekonomia rozwoju (new growth theory), która główny nacisk kładzie na rozwój wiedzy. Przy czym w kontekście infrastruktury szczególnie istotny jest jeden element tej teorii – rozwój obszarów miejskich, co naturalnie jest związane z infrastrukturą transportową, użyteczności publicznej i teleinformatyczną. W nowej ekonomii rozwoju, która swoje źródło czerpie w pracach m.in. noblisty Roberta Lucasa, bardzo ważną rolę pełnią takie czynniki jak kanały interakcji między ludźmi, wielość i łatwość kontaktów, środowisko sprzyjające innowacyjności, specjalizacja wiedzy. Infrastruktura sama w sobie nie odgrywa w działaniu tych czynników kluczowej roli, jednak odgrywa dużą rolę pośrednią – infrastruktura sprzyjająca rozwojowi aglomeracji miejskich wpływa na zwiększenie intensywności kontaktów międzyludzkich i tym samym ułatwia rozprzestrzenianie się wiedzy. Można powiedzieć, że ten schemat w pewnym stopniu stanowi rozbudowanie pierwszego schematu – tutaj akumulacja specyficznego kapitału infrastrukturalnego ma duży wpływ na akumulację kapitału ludzkiego i tym kanałem bodźcuje wzrost gospodarczy.

Jednocześnie warto zauważyć, że w tym ujęciu rozwój jednego regionu może odbywać się kosztem innych regionów. Pytanie, czy można coś z tym zrobić? Wiele wskazuje, że nie. Dobra infrastruktura aglomeracji może dać pozytywne efekty zewnętrzne w postaci szybszej akumulacji wiedzy, ale nie ma co liczyć, że da się łatwo stworzyć aglomeracje na terenach, gdzie ich wcześniej nie było. Bardzo często wskazuje się, że rozwój oparty na wiedzy i innowacjach musi nieść za sobą wzrost nierówności.

Trzecia grupa modeli, które warto rozważyć, wiąże się z ekonomią polityczną, która odgrywa coraz większą, jeżeli nie kluczową rolę, w wyjaśnianiu rozwoju gospodarczego. Współcześnie dominuje przekonanie, że o poziomie rozwoju gospodarczego decydują instytucje polityczne, społeczne i gospodarcze, które sprzyjają innowacyjności, konkurencji, aktywności społecznej i politycznej oraz chronią prawa obywatelskie i gospodarcze. Kluczowym propagatorem tego spojrzenia jest m.in. Daron Acemoglu.

W tym ujęciu infrastruktura może pozytywnie wpływać na intensywność kontaktów międzyludzkich i tym samym na skalę aktywności społecznej obywateli. Jednak ekonomia polityczna dużo lepiej przydaje się do analizowania kosztów

inwestycji infrastrukturalnych. Wysokie wydatki infrastrukturalne mogą mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy poprzez rozwój klientelizmu, korupcji, osłabianie bodźców do kontroli władzy przez obywateli. Stają się one dodatkowym instrumentem w rękach władzy, która dąży głównie do maksymalizacji własnych korzyści. Ponadto ze względów politycznych wysokie wydatki infrastrukturalne mogą prowadzić do zaniedbania w utrzymaniu dotychczasowej infrastruktury. Ten negatywny kanał oddziaływania infrastruktury na gospodarkę jest szczególnie istotny w krajach, które mają niewydolny sektor publiczny.

Warto jeszcze poświęcić moment na rozważenie ważnego aspektu inwestycji infrastrukturalnych i ich wpływu na gospodarkę, jakim jest rynek pracy. W Polsce jest to problem szczególnie istotny, ponieważ stopa bezrobocia przekracza w kraju obecnie 10% (licząc metodą badań ankietowych), a średnio w ostatnich pięciu latach była niewiele niższa – 9,8%. Wzrost zatrudnienia i obniżenie bezrobocia powinny być w takich okolicznościach głównym celem polityki gospodarczej. Jaką zatem rolę w osiągnięciu tego celu miałyby odegrać infrastruktura?

Powszechne przekonanie jest takie, że inwestycje infrastrukturalne mogą podnieść zatrudnienie poprzez bezpośrednie zwiększenie popytu na pracę. To jest jednak prawda jedynie w okresach silnego spowolnienia gospodarczego, kiedy część siły roboczej, która chce pracować, nie może znaleźć zajęcia. W dłuższym okresie, kiedy gospodarka osiąga pełne wykorzystanie swojego potencjału, a bezrobocie jest zbliżone do tzw. bezrobocia strukturalnego, bezpośrednie zwiększenie popytu na pracę nie poprawi znacząco sytuacji na rynku pracy, a może nawet doprowadzić do nadmiernego wzrostu płac w gospodarce. Dlatego dużo ważniejsze są pośrednie kanały oddziaływania inwestycji infrastrukturalnych na rynek pracy, oddziałujące na strukturalne zmiany na tym rynku.

Jeżeli inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do szybszego wzrostu produktywności w gospodarce, to w wielu branżach może pojawić się strukturalny wzrost zapotrzebowania na pracowników – na przykład jeżeli jakieś miasto szybko się rozwija, to można przypuszczać, że będzie rósł tam popyt na usługi w branży gastronomicznej, co pozwoli znaleźć pracę osobom dotychczas trwale bezrobotnym. Ponadto, inwestycje infrastrukturalne mogą zwiększać mobilność siły roboczej, a tym samym usprawniać dopasowanie popytu i podaży na rynku pracy. To również powinno przekładać się na wyższy poziom zatrudnienia. Innym kanałem oddziaływania inwestycji infrastrukturalnych na rynek pracy jest zwiększenie tempa rozprzestrzeniania się wiedzy – to może prowadzić do podniesienia jakości siły roboczej, co również powinno mieć dodatni wpływ na zatrudnienie i ujemny na bezrobocie strukturalne. Jeżeli zatem chcemy przyglądać się, jak inwestycje infrastrukturalne zmieniają rynek pracy, musimy analizować te kanały oddziaływania inwestycji, które prowadzą do zmian strukturalnych, a nie krótkookresowych.

Podsumujmy zatem kanały, jakimi infrastruktura może wpływać na rozwój gospodarczy, zarówno po stronie korzyści jak i kosztów:

Korzyści:

- Wysokie zasoby infrastruktury podnoszą produktywność kapitału prywatnego i obniżają koszty transakcyjne, chociaż dodatkowe korzyści z każdej inwestycji zmniejszają się wraz z nasyceniem gospodarki siecią infrastrukturalną.
- Rozwój infrastruktury prowadzi do rozwoju kanałów rozprzestrzeniania się wiedzy, co sprzyja innowacjom i powstawaniu nowych technologii. Szczególnie istotny jest rozwój aglomeracji miejskich, gdzie intensywność kontaktów międzyludzkich jest wysoka, a jednocześnie firmy osiągają korzyści skali.
- Sieć infrastrukturalna może stymulować kontakty międzyludzkie na poziomie społeczności lokalnych i tym samym wspierać aktywność społeczną i przyczyniać się do budowania kapitału społecznego.
- Pozytywny wpływ infrastruktury na wzrost gospodarczy przekłada się na strukturalnie wyższy poziom zatrudnienia.

Koszty:

- Wydatki na infrastrukturę, finansowane głównie ze środków publicznych, niosą ze sobą bezpośrednie koszty w postaci wzrostu krańcowej stopy podatkowej, co może przyczyniać się do obniżenia podaży pracy i spadku inwestycji w innych obszarach gospodarki.
- Wspieranie rozwoju obszarów miejskich w celu promowania gospodarki opartej na wiedzy może nieść ze sobą wzrost nierówności społecznych, co z kolei może nieść ze sobą zarówno koszty polityczne, jak i fiskalne.
- Wydatki na infrastrukturę mogą być wykorzystywane przez władze do wspierania określonych grup interesu, co z jednej strony znacząco pogarsza relację krańcowej produktywności i krańcowych kosztów kapitału publicznego, a z drugiej strony może przekładać się na wzrost korupcji, klientelizmu i osłabienie bodźców do obywatelskiej kontroli nad władzą.

Jak infrastruktura wpływa na gospodarkę – empiria

Badania nad rolą infrastruktury w rozwoju gospodarczym trafiają na problem, z którym mierzy się bardzo wiele obszarów badań – wyniki są bardzo rozbieżne, brak odpowiednich danych i jednoznacznie skutecznych metod badawczych. Jest to tym bardziej odczuwalne, że infrastruktura odgrywa dużą rolę na tzw. rynkach wschodzących, a akurat w takich krajach problem jakości i ilości danych jest szczególnie odczuwalny. Jednak można na podstawie badań wysnuć kilka wniosków, które mogą mieć znaczenie jako tzw. policy recommendations. Rozważymy je po kolei, zgodnie ze schematami zarysowanymi powyżej.

Zacznijmy od klasycznego schematu, w którym bada się produktywność kapitału publicznego, czyli de facto jego wpływ na poziom i tempo wzrostu PKB. Większość badań wskazuje na dodatnią i umiarkowaną wysoką produktywność kapitału infrastrukturalnego – zarówno średnią, jak i krańcową. Wydaje się, że istnieje dość solidne wsparcie dla tezy, że korzyści z przeznaczenia dużej części inwestycji na infrastrukturę są wyraźne. Aczkolwiek trzeba podkreślić, że nie jest to wniosek bezwarunkowy – są badania, które wykazują zerowy lub negatywny wpływ. Wydaje się na przykład, że warunkiem sine qua non uzyskania wysokiej produktywności inwestycji jest efektywna administracja.

Badania nad produktywnością kapitału publicznego na serio miały swój początek w pracy Aschauera (1989), w której pokazał on, że spadek stopy inwestycji publicznych był odpowiedzialny za spadek tempa wzrostu PKB w tym kraju. Pierwsza fala badań w tym obszarze potwierdzała jego wyniki. Później, w połowie lat 90., nadeszła fala chłodu – coraz więcej badań, opierających się na coraz lepszych specyfikacjach ekonometrycznych, wskazywało, że pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych na produktywność to iluzja. Ostatnie lata przyniosły jednak ponowny wzrost ilości badań, które wykazują na pozytywne efekty inwestycji infrastrukturalnych, choć nie tak wysokie, jak szacowano na przełomie lat 80. i 90. Straub (2007) wylicza, że ok. 50-60% współczesnych badań wskazuje na pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych na poziom i tempo rozwoju gospodarczego, a jedynie niecałe 10% na wpływ negatywny. Co ciekawe, w dużo większym stopniu te pozytywne efekty widoczne są, gdy bada się wpływ konkretnej infrastruktury (np. transportowej czy telekomunikacyjnej), a nie wartości inwestycji publicznych. To sugeruje, że w wielu przypadkach występuje marnotrawstwo publicznych pieniędzy – wartość inwestycji jest zawyżana w stosunku do stanu faktycznego, gdyż ich koszt jest podnoszony przez nieefektywność administracji.

Bom i Ligthart (2008) dokonali metaanalizy 76 badań dotyczących krańcowej produktywności kapitału publicznego, znajdując szacunki elastyczności PKB względem zasobów kapitałowych na poziomie od -0,175 do 0,917, ze średnią na poziomie 0,193 i medianą na poziomie 0,159. Analiza autorów wskazuje, że najlepszą wartością podsumowującą wszystkie badania jest 0,087. Elastyczność oznacza procentową zmianę PKB w reakcji na 1% wzrostu zasobów kapitału publicznego (czyli elastyczność na poziomie 0,087 oznacza, że wzrost zasobów kapitału publicznego o 1% powoduje wzrost PKB o 0,087%). Aby otrzymać krańcową produktywność kapitału, należy podzielić tę wartość przez udział zasobów kapitału publicznego w PKB, co oznacza, że im niższy udział, tym wyższa krańcowa produktywność. W większości krajów rozwiniętych udział kapitału publicznego w PKB wynosi ok. 0,4-0,6, co przy elastyczności na poziomie 0,087 przekłada się na krańcową produktywność tego kapitału na poziomie ok. 15-20%. To sporo, biorąc pod uwagę, że krańcowa produktywność kapitału prywatnego zbliżona do realnej stopy procentowej w większości krajów rozwiniętych mieści się w granicach 2-4%. Można mieć nawet wątpliwości, czy szacunki wskazujące na tak wysoką krańcową produktywność kapitału publicznego nie są przesadzone. Choć wysoki stosunek badań wskazujących na pozytywne efekty do tych, które prowadzą do odwrotnych wniosków, daje dużą dozę pewności przy formułowaniu rekomendacji politycznej o istotności inwestycji infrastrukturalnych.

Przejdźmy teraz do drugiego obszaru interesujących nas zależności między infrastrukturą i rozwojem, czyli rozwoju miast. Większość badań wskazuje, że gęstość zaludnienia, czyli de facto liczba dużych miast, ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, choć brak jest dokładniejszych szacunków, w jaki sposób inwestycje w infrastrukturę miejską mogą mieć wpływ na ten pozytywny efekt. W oczywisty sposób infrastruktura transportowa, która ułatwia rozwój obszarów miejskich i zmniejsza koszty transportu, powinna być teoretycznie związana z szybszym rozwojem miast, a tym samym całej gospodarki, choć zaskakująco mała liczba badań analizuje te efekty (prawdopodobnie ze względu na małą liczbę danych). W ostatnim czasie coraz bardziej popularna staje się koncepcja „inteligentnego miasta” (smart city), które promuje rozwój wiedzy i aktywności społecznej poprzez rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, edukacyjnej i badawczej. Nie można też zapominać o infrastrukturze, która przyczynia się do zwiększenia zwykłej atrakcyjności miasta i podniesienia jakości życia.

Proste zestawienie danych pokazuje, że gęstość zaludnienia na świecie bardzo mocno związana jest z poziomem rozwoju. Jak pokazują Glaeser i Gottlieb (2009), korelacja między odsetkiem ludności miejskiej i poziomem rozwoju jest bardzo ścisła. Ciccone i Hall (1999) udowadniają, że ta korelacja ma formę zależności przyczynowo-skutkowej – im

więcej ludzi mieszka w dużych miastach, tym wyższa jest produktywność w danym regionie. Ich szacunki wskazują, że w USA gęstość zaludnienia wyjaśnia aż połowę różnic produktywności między regionami. Jest to zgodne z teorią wzrostu Roberta Lucasa, akcentującą rozprzestrzenianie się wiedzy w obszarach miejskich. Te wnioski potwierdza wiele innych badań.

Jaką rolę w zależności między aglomeracjami a wzrostem produktywności może odgrywać infrastruktura? Jak pokazują Caragliu i inni (2009) rozwój sieci transportu publicznego jest bardzo wysoko skorelowany z poziomem produktywności w miastach. Można postawić hipotezę, która wydaje się bardzo intuicyjna, że transport publiczny ułatwia rozwój obszarów miejskich, m.in. poprzez zmniejszenie zatłoczenia czy ułatwienie dojazdu mieszkańcom peryferii miast. Na przykład Durantoni i Turner (2007) szacują na podstawie danych z USA, że 10-proc. wzrost liczby dużych autobusów powoduje wzrost populacji miasta o 0,8%. Baum-Snow (2007) pokazuje z kolei, jak rozwój sieci autostrad w USA po wojnie spowodował rozwój obszarów podmiejskich, zmniejszając gęstość zaludnienia w centrach miast. Zwiększenie obszarów metropolitalnych może mieć duże znaczenie dla zredukowania np. cen nieruchomości czy ograniczenia tłoku.

Jednak coraz większe znaczenie w rozważaniach o roli miast odgrywa nie infrastruktura komunikacyjna, a infrastruktura telekomunikacyjna czy społeczna, która determinuje prędkość rozprzestrzeniania się wiedzy oraz jakość życia w mieście. Przede wszystkim wiele badań zwraca uwagę na fakt, że o tempie rozwoju produktywności w mieście decyduje głównie odsetek osób (dobrze) wykształconych. I nie jest to tylko prosty efekt wyższej produktywności osób z wyższym wykształceniem, ale – zgodnie z teorią ekonomii rozwoju – pozytywny efekt rozprzestrzeniania się wiedzy. Moretti (2004) szacuje, że wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem o 1 pkt proc. powoduje wzrost płac osób z niskim wykształceniem o 0,6-1,2%. Shapiro (2005) pokazuje, że tylko niewiele ponad połowa pozytywnych efektów na rynku pracy związanych z rosnącym odsetkiem osób wykształconych to bezpośredni skutek wyższej produktywności takich osób – reszta to efekty pośrednie, głównie poprzez wzrost popytu i tym samym podaży usług takich jak bary, restauracje, kina, teatry itd. Generalnie, zdaniem tego autora, jakość życia w miastach z dużym odsetkiem osób wykształconych rośnie, co przynosi efekty kuli śnieżnej – do miasta przyjeżdża coraz więcej osób, co generuje większy popyt, co prowadzi do rozwoju gospodarczego regionu oraz całego kraju.

Takie rozważania rzucają nieco inne światło na rozwój miejskiej infrastruktury. Nie odbierają one absolutnie dużej roli infrastrukturze komunikacyjnej, ale wskazują na bardzo istotne znaczenie infrastruktury edukacyjnej, infrastruktury telekomunikacyjnej (energetycznej) oraz infrastruktury użyteczności publicznej (parki, skwery, deptaki), która czyni życie w mieście bardziej atrakcyjnym dla ludzi dobrze wykształconych. Nierzadko władze lokalne muszą zapewne stawać przed wyborem, czy wybudować drogę, czy bibliotekę? Prosta teoria ekonomiczna, akcentująca rolę infrastruktury w redukcji kosztów sektora prywatnego, wskazywałaby zapewne na większą korzyść z drogi, ale rozważania nad rolą miast muszą wprowadzić do kalkulacji korzyści i kosztów dodatkowe czynniki – m.in. rolę danej inwestycji w stymulowaniu rozwoju inteligentnego miasta.

Przechodzimy wreszcie do trzeciego obszaru badań, pozornie najbardziej odległego od roli infrastruktury, ale w rzeczywistości mającego ogromny wpływ na rozważania o jej roli. Chodzi o ekonomię polityczną – większość współczesnych badań z tej dziedziny wskazuje na istotne zjawiska, które zmuszają do ostrożniejszego spojrzenia na duże projekty infrastrukturalne. Przede wszystkim, choć infrastruktura wpływa pozytywnie (*ceteris paribus*) na rozwój, to kluczowym czynnikiem decydującym o rozwoju są instytucje społeczne, polityczne i gospodarcze – bez dobrych instytucji infrastruktura jest jak torebka herbaty bez wody: nieużyteczna. Ponadto mogą istnieć negatywne zależności między dużymi wydatkami infrastrukturalnymi a jakością instytucji politycznych.

Badania Acemoglu i Robinsona (2012) wskazują, że instytucje społeczne sprzyjające rozwojowi kształtują się w sposób ewolucyjny, przez wiele dekad, a czasem nawet stuleci. Putnam (1995) pokazuje na przykład, że aktywność społeczna obywateli w mieście może być skorelowana z instytucjami społecznymi sprzed kilkuset lat. Naturalnie nie musi to oznaczać, że szybsza zmiana społeczna nie jest możliwa – jak pokazują przykłady takich krajów jak Korea Południowa, Finlandia czy Irlandia, kraje ubogie mogą przekształcić się w kraje zamożne w znacznie krótszym okresie niż kilkaset lat. Co jest jednak istotne w kontekście rozważań o infrastrukturze to fakt, że jej rozwój nie powinien prawdopodobnie postępować zbyt szybko, gdyż wówczas społeczeństwo nałoży na siebie koszty utrzymania, których nie będzie w stanie ponieść.

Istnieje też cały nurt badań, który wskazuje na negatywne związki inwestycji publicznych z jakością instytucji publicznych. Pratchett (1996) pokazuje, że w krajach rozwijających się, gdzie instytucje są bardzo słabe, ogromna część wydatków inwestycyjnych sektora publicznego jest kierowana na cele kompletnie nieproduktywne. Jego zdaniem w krajach rozwijających się tylko 50 centów z każdego jednego zainwestowanego dolara prowadzi do wzrostu kapitału publicznego. Keefer i Knack (2007) pokazują, że im gorsza jest jakość instytucji publicznych, tym wyższa... stopa inwestycji publicznych, co sugeruje, że znaczna część inwestycji jest kierowana nie na użyteczne cele, ale na cele związane z realizacją interesów określonych grup wpływu. Choć zjawisko takie nie dotyczy tylko krajów rozwijających się. Cadot i inni (2002) pokazują, że nawet we Francji gros inwestycji infrastrukturalnych był dokonywany nie ze względu na maksymalizację oczekiwanych korzyści ekonomicznych, ale ze względu na korzyści wyborcze.

Jeżeli zatem słabe instytucje publiczne sprawiają, że inwestycje publiczne są silnie związane z klientelizmem i korupcją polityczną, można postawić hipotezę, że w określonych okolicznościach inwestycje publiczne wpływają na pogorszenie perspektyw gospodarczych. W takich okolicznościach większa liczba pieniędzy przepływających przez struktury władzy prowadzi do wzmocnienia negatywnych zjawisk w zarządzaniu sektorem publicznym. To nie musi naturalnie prowadzić do wniosku, że przy słabych instytucjach inwestycje należy jak najbardziej ograniczyć – można bowiem postawić odwrotny wniosek, że należy wzmacniać jakość instytucji publicznych. Jednak trzeba pamiętać, że bez zwiększenia efektywności inwestycji publicznych, co jest procesem powolnym i długotrwałym, z inwestycjami publicznymi wiążą się koszty znacznie wyższe niż sugeruje klasyczna teoria ekonomii.

Podsumowując zatem, z badań empirycznych można wyciągnąć kilka ważnych wniosków na temat roli inwestycji publicznych/infrastrukturalnych w rozwoju gospodarczym.

- Kapitał publiczny cechuje się wysokim poziomem produktywności, a efekt ten jest tym silniejszy, im mniejsze są zasoby tego kapitału. W większości krajów znajdujących się na niskim lub średnim poziomie rozwoju korzyści z inwestycji w produktywny kapitał publiczny wyraźnie przekraczają koszty takich inwestycji.
- W szacowaniu korzyści i kosztów inwestycji publicznych należy jednak brać pod uwagę koszty, które są nieobecne w klasycznej analizie ekonomicznej – są to koszty związane z nieefektywnością sektora publicznego. Część wydatków inwestycyjnych sektora publicznego jest kierowana na nieproduktywne cele, co sprawia, że łączne koszty inwestycji publicznych są wyższe niż koszty wynikające z ilości dodatkowego kapitału produktywnego.
- Inwestycje infrastrukturalne muszą prowadzić nie tylko do obniżania kosztów transportu, ale również do wspierania rozwoju inteligentnych miast, przyciągających ludzi przedsiębiorczych i innowacyjnych, wspierających edukację i rozprzestrzenianie się wiedzy.
- Inwestycje infrastrukturalne nie mogą postępować w tempie, które nakłada na społeczeństwo nadmierne koszty, wynikające zarówno z utrzymania zasobów infrastrukturalnych, jak i negatywnego wpływu wydatków publicznych na jakość instytucji publicznych (w pewnych okolicznościach).

Infrastruktura a gospodarka: Polska na tle Europy

Polska podjęła w ostatnich latach bardzo duży wysiłek inwestycyjny w obszarze infrastruktury. Stopa inwestycji publicznych, czyli ich stosunek do PKB, wzrosła ze średniego poziomu 3,4% w latach 1995-2006 do 5,2% w latach późniejszych. Licząc zarówno ostatnie pięcioletnie, jak i ostatnią dekadę, Polska plasowała się wśród krajów o najwyższym stopniu inwestycji publicznych w Europie, naturalnie głównie dzięki funduszom z Unii Europejskiej. Jednak osiągnięcie wyraźnego postępu w rozbudowie i jakości infrastruktury będzie wymagało utrzymania stopy inwestycji na podwyższonym poziomie przez wiele lat, jeżeli nie dekad.

Polska jako kraj należący do grupy słabiej rozwiniętych ma w naturalny sposób zasoby infrastrukturalne na poziomie znacznie niższym niż kraje rozwinięte. Mamy również słabiej rozwinięte miasta oraz instytucje. Jednak warto przyjrzeć się, na ile odstawiamy od średniej światowej, biorąc poprawkę na stopień naszego rozwoju. Innym słowem, warto przeanalizować, w jakich dziedzinach jesteśmy słabsi nawet jak na nasz niski poziom dochodu narodowego. Oceniając zasoby infrastrukturalne Polski i porównując je z innymi krajami, będziemy podążali według schematów wytyczonych powyżej.

Porównując Polskę z Europą w zakresie zasobów infrastrukturalnych, obszaram: sieci transportu lądowego, infrastrukturze energetycznej oraz infrastrukturze telekomunikacyjnej, widać, że we wszystkich tych obszarach stopień rozwoju jest ewidentnie skorelowany z poziomem rozwoju gospodarczego. Liderem Europy pod względem jakości infrastruktury jest najbogatsza Szwajcaria, podczas gdy w ogonie znajdują się najbiedniejsze Rumunia i Bułgaria.

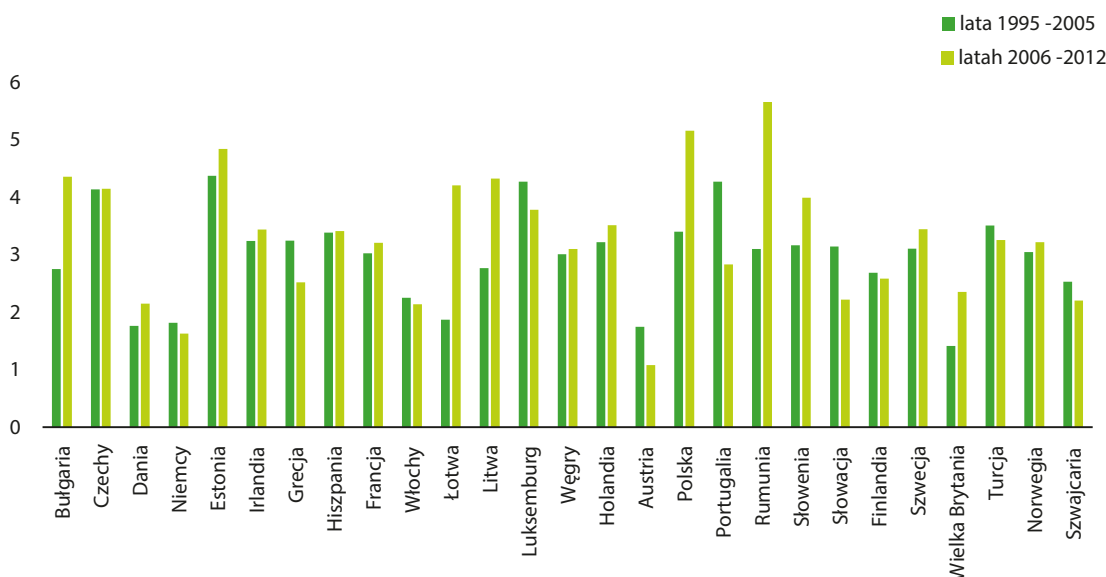
W zakresie sieci transportu lądowego Polska wypada szczególnie słabo. Pod względem ilości autostrad na kilometr kwadratowy, posiadamy zaledwie 20% średniej unijnej, mimo że pod względem dochodu na głowę znajdujemy się na poziomie 60% średniej. Lepiej wygląda sieć transportu kolejowego, którą mamy o 20% wyższą od średniej unijnej. Jednak jakość infrastruktury transportowej, co dotyczy zarówno kolei, jak i dróg, jest bardzo niska. Indeks jakości infrastruktury drogowej i kolejowej znajduje się na poziomie 50% średniej unijnej – w przypadku jakości infrastruktury drogowej wyprzedzamy tylko minimalnie Bułgarię i Rumunię, natomiast w przypadku infrastruktury kolejowej tylko Rumunię (we wszystkich miejscach w tym rozdziale jakość instytucji jest podana na podstawie Raportu o konkurencyjności Światowego Forum Gospodarczego w Davos).

Nieco lepiej wypada Polska w innych obszarach infrastrukturalnych. W obszarze energetyki posiadamy zdolności wytwórcze (chodzi o produkcję elektryczności) w przeliczeniu na mieszkańca mniej więcej na poziomie średniej unijnej. Podobnie jest w przypadku oceny jakości dostaw energii. Naturalnie nie oznacza to, że wszystko jest w porządku – wiadomo, że polskie sieci energetyczne są już wysłużone i wymagają dużych nakładów na odnawianie lub wymianę. Mamy też duże zaległości pod względem efektywności energetycznej oraz zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Jednak te ostatnie są to wyzwania, które wykraczają znacząco poza obszar infrastruktury (efektywność energetyczna jest funkcją postępu technologicznego, zaś wpływ odnawialnych źródeł energii na gospodarkę to wciąż nierozpoznane wody). Generalnie, wyzwania dotyczące sektora energetycznego w przeciwieństwie do sytuacji w infrastrukturze transportowej nie są znacząco wyższe niż wynikałoby to z poziomu rozwoju Polski.

W obszarze infrastruktury telekomunikacyjnej sytuacja nie jest dramatyczna, ale jednak znacząco odstajemy od średnich wskaźników europejskich. Liczba linii telefonicznych na kilometr kwadratowy jest w Polsce o ok. 40% niższa niż średnia w Unii Europejskiej. Dokładnie w takim samym stopniu odstajemy pod względem penetracji przez Internet szerokopasmowy. Słabo wygląda też stopień cyfryzacji administracji publicznej, co wyraża się w niskim odsetku internautów kontaktujących się z administracją przez Internet.

Jeżeli chodzi o rozwój miast, to trendy w Polsce odstają dość wyraźnie od trendów globalnych, przynajmniej w krajach rozwiniętych lub aspirujących do osiągnięcia takiego statusu. Generalnie, kraje które się rozwijają doświadczają rów-

Stopa inwestycji publicznych w proc. PKB



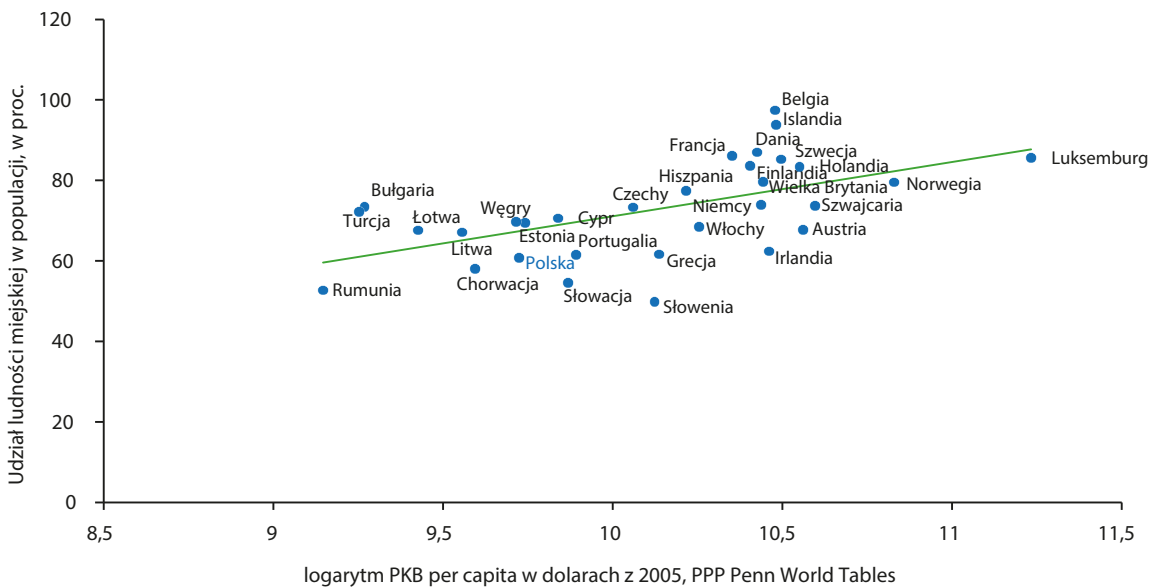
Polska infrastruktura na tle państw EOG

Wskaźnik	PKP per capita w USD z 2005 r. (2010 r.)	autostrady na km ² , w km	jakość infrastruktury drogowej (1-7)	linie kolejowe na km ² , w km	jakość infrastruktury kolejowej (1-7)	potencjał produkcji elektryczności w mW na osobę	jakość dostaw energii (1-7)	penetracja internetu szerokopasmowego w proc.
Korelacja z PKP per capita	1	0,96	0,6	0,26	0,61	0,92	0,96	0,76
Poziom dla Polski ²	16705	0,004	2,60	0,065	2,40	0,75	5,50	16,00
Średnia EOG	27752	0,017	4,91	0,052	4,94	0,99	6,00	24,97
Polska/ średnia EOG	0,60	0,21	0,53	1,238	0,55	0,84	0,92	0,64

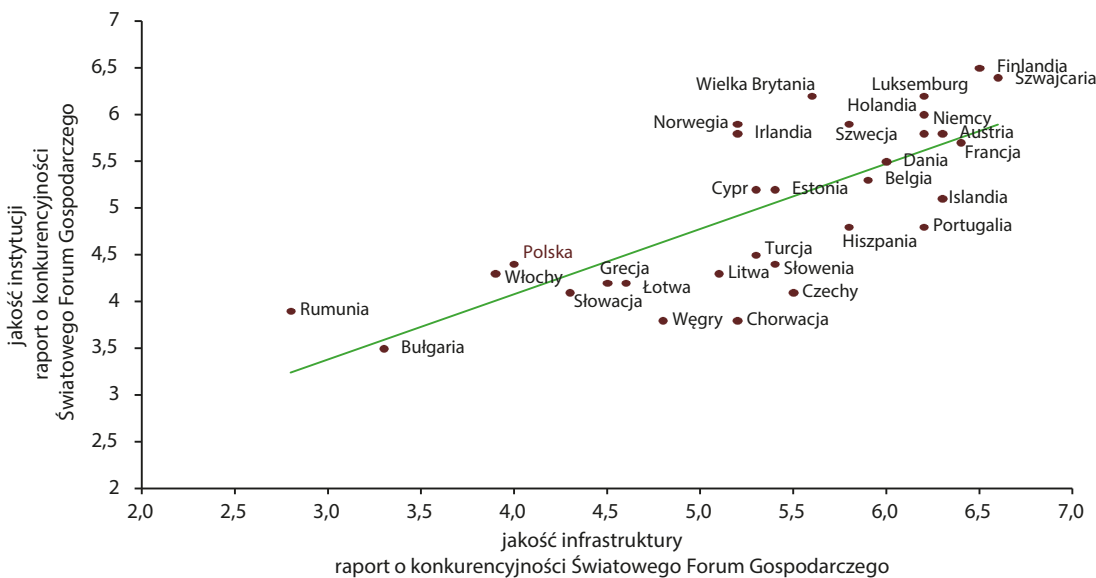
niez najczęściej istotnego rozwoju roli obszarów miejskich, co widać na załączonym wykresie. Tymczasem dane dość wyraźnie wskazują, że rozwój miast w Polsce postępuje bardzo powoli, a przepływ ludzi między obszarami miejskimi i wiejskimi jest bardzo niski. Nie można oczywiście postawić wniosku, że jest to tylko efekt stanu infrastruktury. Trzeba też pamiętać, że dużą rolę odgrywają inne czynniki – niska mobilność społeczna determinowana czynnikami kulturowymi, system silnego wsparcia dochodów rolników przez państwo, strukturalne problemy ograniczające rozwój rynku mieszkaniowego. Jednak infrastruktura też odgrywa w tym swoją rolę.

Z danych Banku Światowego wynika, że Polska jest jednym z niewielu krajów OECD, w których praktycznie nie rośnie odsetek osób zamieszkujących tereny miejskie. Średnio w krajach OECD odsetek takich osób rośnie w średnim tempie ok. 0,2-0,4 pkt proc. rocznie, osiągając w 2012 r. niemal 80%. W Polsce od początku transformacji praktycznie nic w tym zakresie się nie zmieniło. Od czasu, kiedy w 1987 r. odsetek osób zamieszkujących obszary miejskie przekroczył 60%, pozostał w pobliżu tego poziomu do dziś. Podobnie wygląda sytuacja z odsetkiem osób zamieszkujących duże miasta – powyżej miliona mieszkańców. Pod tym względem zajmujemy drugie od końca miejsce na świecie, wyprzedzając jedynie Etiopię. Naturalnie nie sam odsetek osób w dużych miastach ma znaczenie (wysokie miejsce zajmuje Mongolia), ale trend – a ten również jest stagnacyjny. To zmusza do zadania pytania o wiarygodność tych statystyk, sugerowałyoby to bowiem, że od kilkudziesięciu lat Warszawa nie zwiększyła swojego udziału w ludności ogółem, a to wydaje się wątpliwe.

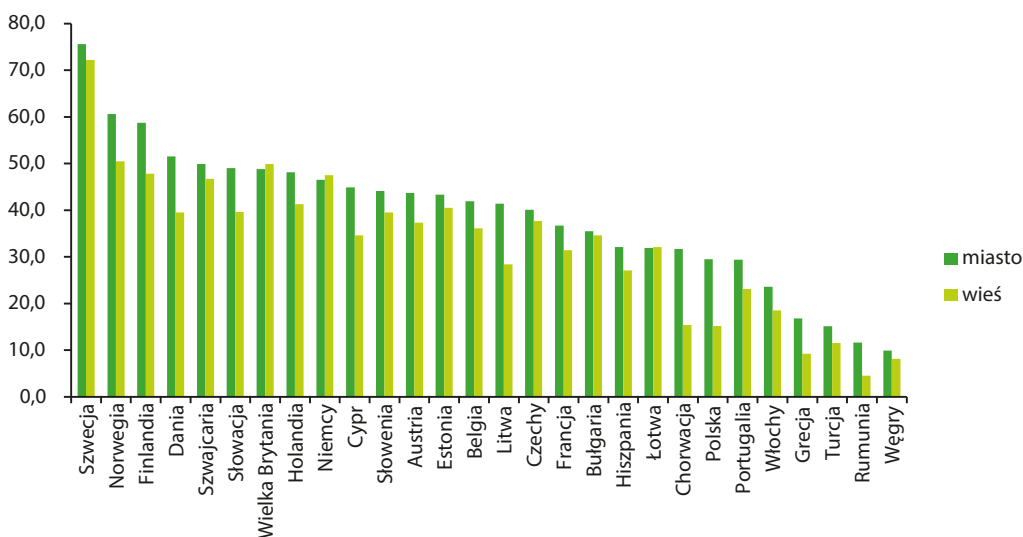
Populacja miejska a poziom rozwoju



Instytucje a infrastruktura



Udział ludności kształcącej się w populacji w proc.



Jednak nawet biorąc pod uwagę problemy ze statystykami, wiele innych danych potwierdza, że Polska ma problem z rozwojem roli miast oraz że przepaść między miastem a wsią jest bardzo duża, co sugeruje niską mobilność na linii wieś – miasto (mobilność niekoniecznie musi oznaczać zmianę zamieszkania, ale również np. pracę oraz zakupy poza miejscem zamieszkania). Przede wszystkim mamy jeden z najwyższych w Europie odsetek ludności pracującej w rolnictwie – ok. 15%, wobec średniej dla krajów rozwiniętych nieprzekraczającej 5%. Bardzo wysoki jest również odsetek osób zamieszkujących obszary wiejskie pracujących w rolnictwie – ok. 25%. W krajach Europy Zachodniej ten odsetek zwykle nie przekracza 10%. To wskazuje na niską mobilność ludności wiejskiej w Polsce. Taka sytuacja ma przełożenie na jakość siły roboczej. Dane pokazują, że w Polsce nie tylko niski jest odsetek osób, które się kształcą – 29%, wobec średniej unijnej na poziomie 38%, ale również ogromna jest przepaść między miastem a wsią – aż 14 pkt proc., prawie najwięcej w Unii Europejskiej (oprócz Chorwacji). To sugeruje, że osoby zamieszkujące obszary wiejskie rzadko korzystają z usług oferowanych w miastach.

Wreszcie ostatni obszar analizy, czyli jakość instytucji, która ma przełożenie na efektywność inwestycji infrastrukturalnych. W tej dziedzinie, podobnie jak w poprzednich, istnieje ścisła korelacja między poziomem dochodu a wskaźnikami opisującymi jakość instytucji. Istnieje również korelacja między jakością instytucji a jakością infrastruktury. I również w tym obszarze Polska dość słabo wypada w rankingach, choć ewidentnie stan instytucji mamy nieco lepszy niż stan infrastruktury.

Patrząc na wspomniany już raport o konkurencyjności Światowego Forum Gospodarczego, Polska posiada kilka najważniejszych słabości instytucjonalnych. Mamy niską efektywność administracji publicznej i słabą ochronę praw. Bardzo słabo oceniane są w Polsce takie zmienne jak: marnotrawstwo w wydatkach publicznych, przejrzystość decyzji administracyjnych, efektywność systemu egzekucji prawa (de facto sądownictwa) czy ciężar regulacji. We wszystkich tych pozycjach znajdujemy się w drugiej setce rankingu, czyli należymy do najmniej efektywnych państw świata. Jest to oczywiście ocena subiektywna, jednak jej elementy powtarzają się w wielu raportach, m.in. w raporcie Doing Business Banku Światowego. Jednocześnie dość dobrze Polska wypada np. we wskaźnikach opisujących bezpieczeństwo publiczne, co podnosi ogólną ocenę stanu instytucji.

Podsumowując wszystkie wspomniane dane i porównania, warto wskazać na kilka istotnych wniosków:

- Polska ma duże zapóźnienia pod względem infrastruktury, które w wielu przypadkach wykraczają ponad zapóźnienia, jakie można by tłumaczyć różnicami w poziomie rozwoju. Największe zapóźnienia dotyczą infrastruktury komunikacji lądowej.
- W Polsce niemal w ogóle nie postępuje wzrost roli miast, co zapewne w jakiejś mierze zależy od stanu infrastruktury, choć trudno tę zależność skwantyfikować.
- Jakość instytucji publicznych w Polsce jest istotnym czynnikiem mogącym obniżyć produktywność inwestycji infrastrukturalnych.

Wnioski na przyszłość

Infrastruktura odgrywa istotną rolę w rozwoju gospodarczym. Mamy wiele przesłanek wskazujących, że istnieje zależność przyczynowo-skutkowa między rozwojem infrastruktury a wzrostem gospodarczym, a nie jedynie między wzrostem gospodarczym a rozwojem infrastruktury. Przy czym pozytywny wpływ infrastruktury przebiega wieloma kanałami – nie tylko poprzez bezpośrednie obniżenie kosztów sektora prywatnego i podniesienie jego produktywności, ale również np. poprzez stymulowanie rozwoju miast, co z kolei wpływa na szybsze rozprzestrzenianie się wiedzy i rozwój innowacyjności. Jednocześnie jednak z rozwojem infrastruktury wiążą się istotne koszty, które z kolei są funkcją jakości instytucji dominujących w danym kraju. Może się zdarzyć, że koszty te „zżerają” dużą część korzyści z rozwoju infrastruktury.

Jakie z tego wynikają wnioski dla Polski? Po pierwsze, na pewno istotną część oszczędności krajowych powinna być kierowana na rozwój infrastruktury – naturalnie głównie w formie inwestycji publicznych. Wydaje się, że dla gospodarki, w polskich warunkach, optymalny poziom inwestycji publicznych to ok. 3-5% PKB. Byłby to poziom wyższy od obserwowanego w pierwszych 15 latach po transformacji, kiedy rozwój infrastruktury był powolny, ale jednocześnie był to poziom zapewniający względną stabilność finansów publicznych i dzięki temu wspierający wysoką wiarygodność finansową Polski, która ma istotne znaczenie dla inwestycji sektora prywatnego. Jest to też poziom obserwowany w tych krajach europejskich, które w ostatnich 30 latach mocno nadrabiały zapóźnienia infrastrukturalne, jak np. Hiszpania czy Portugalia.

Po drugie, rozwój infrastruktury powinien stać się integralną częścią szerszego planu rozwoju znaczenia miast. Polsce trudno będzie stać się krajem rozwiniętym bez wzrostu zatrudnienia w miastach kosztem zatrudnienia w rolnictwie. Infrastruktura powinna nie tylko poszerzać kanały dotarcia do miast dla osób zamieszkujących obszary wiejskie i podmiejskie, ale również sprzyjać budowaniu skupisk ludzi przedsiębiorczych i innowacyjnych, co ma silne efekty zewnętrzne dla gospodarki. Jednak rozwój infrastruktury nie osiągnie żadnych z pożądaných efektów, jeżeli nie będą mu towarzyszyły zmiany instytucjonalne, które będą bodźcowały ludzi zamieszkujących obszary wiejskie i podmiejskie do przenoszenia się lub poszukiwania pracy w miastach.

Po trzecie wreszcie, efektywność inwestycji infrastrukturalnych będzie ograniczona bez poprawy jakości instytucji publicznych, m.in. usprawnienia procesu decyzyjnego w administracji publicznej, zwiększenia przejrzystości administracji, zwiększenia efektywności egzekucji praw, otwierania się na współpracę z lokalnymi społecznościami.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Biała Księga Infrastruktury

3. Polityka spójności UE

Michał Grobelny
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Wojciech Śmiech
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Cele i zasady polityki spójności

Skąd Unia ma pieniądze?

Od wejścia Polski do UE w maju 2004 r. rozwiązał się dla naszego kraju worek z unijnymi pieniędzmi. Środki w budżecie Unii Europejskiej pochodzą z trzech podstawowych źródeł:

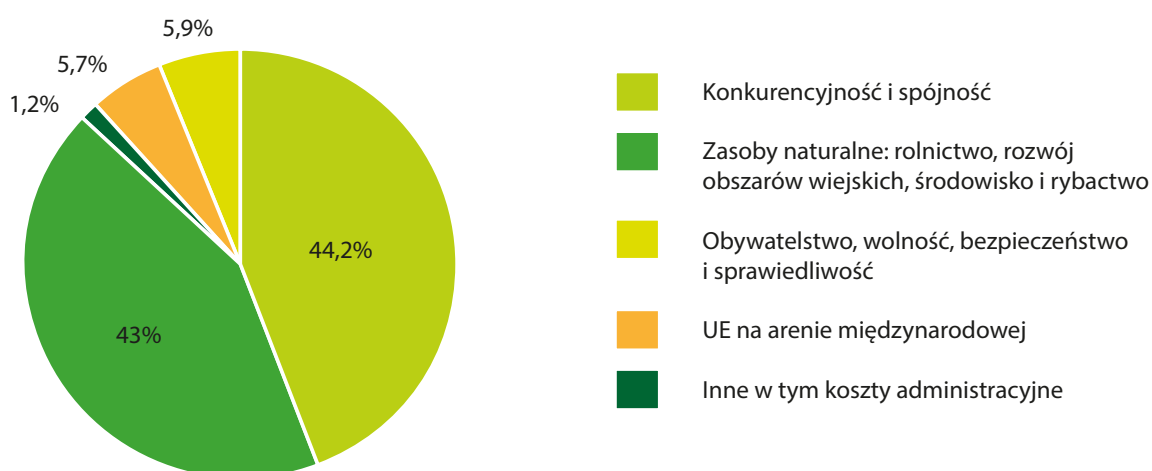
- z ceł pobieranych od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej (tzw. tradycyjne zasoby własne Unii);
- z dochodów z VAT jako określony procent, który dane państwo ma zapłacić Unii od dochodów z podatku VAT;
- ze środków uzależnionych od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich, gdzie każde państwo płaci 0,73% Produktu Narodowego Brutto (PNB) do budżetu Unii. Jest to obecnie największe źródło środków finansowych Unii Europejskiej.

Poza wymienionymi wyżej źródłami budżet UE zasilany jest jeszcze przez: podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, składki wpłacane przez państwa spoza Unii Europejskiej do niektórych programów unijnych oraz kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji i innych przepisów. Środki te stanowią ok. 1% budżetu Unii Europejskiej.

Budżety roczne Unii Europejskiej funkcjonują w ramach budżetów wieloletnich. Budżet roczny bardzo przypomina budżet narodowy: ma określoną dokładnie wielkość wpływów i wydatków. Natomiast budżet wieloletni (tzw. perspektywa finansowa) to plan finansowy, w którym ustalane są jedynie limity wydatków w poszczególnych pozycjach budżetowych. Głównym celem perspektywy finansowej jest utrzymywanie wydatków Unii Europejskiej pod kontrolą. Budżet Unii Europejskiej nie może mieć deficytu budżetowego ani nadwyżki budżetowej. W 2007 r. do Polski trafiło 7,8 mld euro (7,4% wszystkich unijnych wydatków). To ponad dwa razy więcej w porównaniu z 2006 r. Po zapłaceniu składki, „na czysto” Polska zarobiła około 5,1 mld euro. W 2012 r. unijne wsparcie dla naszego kraju wyniosło ok. 72,5 mld zł, a składka – 16,1 mld zł. W tym roku transfery z UE do Polski wynieść mają rekordowe 81,4 mld zł. W większości to refundacja wydatków na realizowane obecnie w Polsce wszelakiego rodzaju projekty w ramach unijnego budżetu na lata 2007-2013 – 57,4 mld zł oraz płatności w ramach wspólnej polityki rolnej – 23,5 mld zł. Przy 17,8 mld zł składki będziemy więc na dużym plusie.

Unia Europejska przeznaczająca zebrane środki przede wszystkim na realizację polityki spójności, a także wspólnej polityki rolnej (w tym rybactwa i rybołówstwa), które mają pomóc w podniesieniu konkurencyjności Unii Europejskiej. W ak-

Poniższy wykres przedstawia te dziedziny, na które obecnie wydawane są unijne pieniądze:



Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

tualnym okresie programowania 2007-2013 po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej mamy do czynienia z sytuacją, w której środki na wsparcie konkurencyjności i spójności przewyższają fundusze na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

Zasady polityki regionalnej

W kontekście dotacji unijnych można się spotkać z pojęciami polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej. Polityka strukturalna jest to tradycyjne pojęcie dotyczące interwencji Unii Europejskiej używane już od 1957 r. Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Polityka spójności zaś wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie zróżnicowań w Unii. Praktycznie jednak pojęcia te są często używane zamiennie, w związku z czym można przyjąć, że polityka regionalna, polityka strukturalna i polityka spójności Unii Europejskiej ma ten sam cel – wyrównanie różnic gospodarczych między regionami Unii Europejskiej.

Kryterium podziału środków finansowych Unii Europejskiej jest PKB (produkt krajowy brutto) regionu – poziom możliwości obywateli jest tylko jednym z elementów, które decydują o tym, czy dany region objęty zostanie interwencją środkami Unii Europejskiej. Nie chodzi tutaj o spowolnienie rozwoju bogatych regionów i krajów, ale o przyspieszenie rozwoju regionów opóźnionych.

- Zasada partnerstwa i zasada dodatkowości (zwana również zasadą współfinansowania lub zasadą uzupełnienia) to dwie główne zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej.
- Zasada partnerstwa polega na tym, że zarówno na etapie programowania, jak i w realizacji, powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi.
- Zasada dodatkowości oznacza, że fundusze Unii Europejskiej powinny uzupełniać środki finansowe poszczególnych państw członkowskich, a nie zastępować je.

Pozostałe zasady polityki regionalnej to: zasada subsydiarności, zasada koncentracji, zasada programowania i zasada koordynacji.

- Zasada subsydiarności oznacza, że wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji w obrębie regionu lub państwa członkowskiego. Instytucje Unii Europejskiej mogą realizować określone zadania tylko wtedy, jeżeli nie mogą być one skutecznie wykonane samodzielnie przez regiony lub kraje członkowskie.
- Zasada koncentracji polega na ograniczeniu wsparcia ze środków unijnych jedynie do tych typów działań, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii. Chodzi tu na przykład o wsparcie regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Z horyzontalnego punktu widzenia zasada ta oznacza także, że interwencja funduszy, aby przyniosła efekt, nie powinna być rozproszona, lecz skoncentrowana na niewielu precyzyjnie określonych celach.
- Zasada programowania oznacza, że instytucje Unii Europejskiej kontrolują i monitorują wykorzystanie środków i zapewniają, by proces ten był zgodny z ogólnymi politykami wspólnotowymi i szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej. Zasada koordynacji reguluje działanie funduszy strukturalnych. Jej celem jest dążenie do skupiania działań i środków polityki regionalnej na priorytetach, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej.

Warto zauważyć, iż dotacja, którą może otrzymać przedsiębiorca, gmina, szkoła, organizacja pozarządowa itp. nie pochodzi w całości ze środków Unii Europejskiej, lecz częściowo finansowana jest ze środków krajowych. Jest to zgodne z jedną z zasad polityki spójności, a mianowicie z zasadą dodatkowości. W praktyce zasada ta oznacza, że władze krajowe muszą wydać rocznie około 1% PKB na współfinansowanie 3,5-4% PKB pochodzących z Unii Europejskiej. Z punktu widzenia beneficjentów oznacza to, że całkowite dofinansowanie, jakie mogą uzyskać ze środków unijnych, to 85%. W poprzednich latach było to 75%.

Na czym polega polityka spójności Unii Europejskiej?

Polityka spójności ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Podstawowymi instrumentami realizacji polityki spójności są programy operacyjne. Polityka regionalna/spójności polega na realizacji trzech najważniejszych celów:

- konwergencji, czyli spójności – Unia Europejska wspiera rozwój infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów (prawie 82% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych);
- podniesienia konkurencyjności regionów i zatrudnienia – Unia Europejska wspiera innowacje i badania naukowe, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe w mniej rozwiniętych regionach (prawie 16% wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych);
- europejskiej współpracy terytorialnej – wspieranie, promocja i realizacja wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej.

Unia Europejska określa, który region powinien uzyskać unijne fundusze, na podstawie jego poziomu PKB. Jeśli PKB na jednego mieszkańca w danym regionie jest mniejsze niż 75% średniej w Unii Europejskiej, wówczas taki region może liczyć na wsparcie z dotacji unijnych. Jeśli więc wszystkie regiony danego kraju mają niskie PKB, wówczas cały kraj może liczyć na wsparcie finansowe (tak jest w przypadku Polski). Są jednak takie kraje, w których tylko niektóre regiony są objęte pomocą unijną (np. część wschodnia Niemiec).

Obszar Unii Europejskiej podzielony jest na tzw. NUTS-y, czyli obszary, których wytypowanie i nazwanie ułatwia wybór regionów potrzebujących wsparcia. NUTS, czyli Nomenclature of Units for Territorial Statistics, to po polsku Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. W Unii Europejskiej istnieje pięć poziomów tej klasyfikacji i obejmują one całe terytorium UE. Jednostki typu NUTS były także wyznaczane w krajach starających się o wejście do Unii Europejskiej. Poniżej można zapoznać się ze znaczeniami poszczególnych jednostek NUTS na przykładzie Polski (w nawiasach podana jest liczba poszczególnych jednostek każdego z wyżej wymienionych rodzajów w Polsce):

- NUTS 1 – regiony grupujące województwa (6);
- NUTS 2 – województwa (makroregiony) (16);
- NUTS 3 – podregiony, zgrupowanie kilku powiatów (45);
- NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu (379);
- NUTS 5 – gminy (2489).

Należy zauważyć, że w większości są to regiony w krajach, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej. Przystąpienie dość dużej liczby uboższych krajów do Unii Europejskiej i związany z tym efekt statystyczny sprawił, że nawet najsłabsze regiony w starych państwach członkowskich przestały się kwalifikować do wsparcia w ramach Celu 1 "Konwergencja" (który oznacza wyrównywanie różnic i wspieranie najbiedniejszych regionów).

Wybrane instrumenty finansowe polityki regionalnej

Polityka spójności na lata 2007-2013 ma na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana jest przede wszystkim dzięki trzem funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Funduszowi Spójności (FS).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to największy fundusz. Jego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych. Poniżej przedstawiamy dziedziny, które mogą być finansowane z tego funduszu:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich przedsiębiorstw;
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia;
- infrastruktura;
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury;
- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Europejski Fundusz Społeczny najczęściej kojarzy się z możliwością finansowania szkoleń, warsztatów, wspieraniem zatrudnienia itp. EFS zajmuje się następującymi dziedzinami:

- promocją aktywnej polityki rynku pracy mającej na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu;
- przeciwdziałaniem zjawisku wykluczenia społecznego;
- kształceniem ustawicznym;
- doskonaleniem kadr gospodarki;
- rozwojem przedsiębiorczości;
- zwiększeniem dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

Fundusz Spójności wspiera dwa sektory: środowisko i transport. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera następujące dziedziny:

- poprawa jakości wód powierzchniowych;
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia;
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- poprawa jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego;
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy;
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których Produkt Narodowy Brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej.

Zupełnie innym rodzajem funduszy są Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki. Pomoc finansowa, którą można uzyskać z tych źródeł, związana jest z prowadzeniem wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, nie zaś polityki regionalnej.

Inicjatywy Wspólnoty (Jaspers, Jessica, Jeremie)

Oprócz funduszy istnieją inicjatywy wspólnotowe. Obecnie funkcjonują trzy inicjatywy:

JASPERS – jest to wsparcie udzielane potencjalnym beneficjentom projektów indywidualnych o charakterze infrastrukturalnym, które zostaną zgłoszone przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym. Do wsparcia kwalifikują się projekty duże, czyli takie, których całkowita szacunkowa wartość wynosi co najmniej 25 mln euro w sektorze środowiska oraz 50 mln w pozostałych sektorach. Przedmiotem wsparcia jest pomoc doradcza mająca na celu przygotowanie ww. projektów do realizacji, w tym m.in. weryfikacja przygotowanej dokumentacji oraz analiza wybranych problemów.

JESSICA – celem tego wspólnego przedsięwzięcia Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy jest wspieranie inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju w miastach. Inicjatywa JESSICA przewiduje stworzenie specjalnych funduszy rozwoju miast lub funduszy powierniczych, zasilonych środkami strukturalnymi, których zadaniem będzie wspieranie przy pomocy instrumentów finansowych projektów realizowanych w ramach zintegrowanych planów rozwoju miejskiego. Inicjatywa JESSICA odpowiada na potrzeby rozwojowe obszarów miejskich, mających znaczenie kluczowe dla pobudzania wzrostu w skali lokalnej, regionalnej oraz krajowej. Beneficjenci dzięki tej inicjatywie będą mieli dostęp do dogodnych instrumentów finansowych, takich jak: korzystne kredyty, środki kapitałowe lub gwarancje często konieczne do realizacji projektów, ale nie będą mieli możliwości pozyskania dotacji.

JEREMIE – inicjatywa ta ma na celu poprawę wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy strukturalnych. Pozwala ona na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego przy opracowywaniu programów operacyjnych w zakresie wsparcia MSP za pomocą odnawialnych instrumentów inżynierii finansowej, a następnie wdrażanie uzgodnionych instrumentów w ramach inicjatywy. JEREMIE to zatem wsparcie dla instrumentów finansowych, np. funduszy kapitałowych, na rzecz poprawy dostępu do funduszy wsparcia rozwoju małych średnich firm, a także mikroprzedsiębiorstw w regionach.

Rola środków UE w budowie polskiej infrastruktury

Narodowa Strategia Spójności

Narodowa Strategia Spójności (NSS) (nazwa urzędowa: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO) to dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013. Celem strategicznym NSS jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. Cel strategiczny osiągnięty będzie poprzez realizację horyzontalnych celów szczegółowych. Celami horyzontalnymi NSS są:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa;
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele NSS będą realizowane za pomocą programów (tzw. programów operacyjnych), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, programów regionalnych (tzw. regionalnych programów operacyjnych), zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw, i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.:

- Program Infrastruktura i Środowisko – EFRR i FS;
- Program Innowacyjna Gospodarka – EFRR;
- Program Kapitał Ludzki – EFS;
- 16 programów regionalnych – EFRR;
- Program Rozwój Polski Wschodniej – EFRR;
- Program Pomoc Techniczna – EFRR;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności wynosi około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSS średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy: 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE, 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa), a ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Wydatki w ramach polityki spójności będą skoordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także programami europejskimi w sferze wzmocnienia konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będzie NSS, wyniesie łącznie ponad 107,9 mld euro.

Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych (po uwzględnieniu środków na dostosowanie techniczne i Krajowej Rezerwy Wykonania na lata 2007-2013) kształtuje się w następujący sposób:

Alokacje w poszczególnych programach

Program	Alokacja (w mld euro)	Udział % w alokacji
Program Infrastruktura i Środowisko	28,3	41,8
Program Kapitał Ludzki	10	14,7
Program Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,7
Program Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,5
Program Pomoc Techniczna	0,5	0,8
Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,7	1,1
16 programów regionalnych	17,3	25,4
Razem	67,9	100

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013

Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko jest również ważnym instrumentem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, a wydatki na cele priorytetowe UE stanowią w ramach programu 67,89% całości wydatków ze środków unijnych.

Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 wynosi 37,7 mld euro, z czego wkład unijny to 28,3 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,4 mld euro. Podział środków UE dostępnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pomiędzy poszczególne sektory przedstawia się następująco:

- transport – 19,6 mld euro;
- środowisko – 5,1 mld euro;
- energetyka – 1,7 mld euro;
- szkolnictwo wyższe – 586,5 mln euro;
- kultura – 533,6 mln euro;
- zdrowie – 395,5 mln euro.

Dodatkowo dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przewidziane zostały środki na pomoc techniczną (w sumie 581,3 mln euro). W ramach programu realizowanych jest 15 priorytetów:

- gospodarka wodno-ściekowa – 3 697,4 mln euro (w tym 3 142,8 mln euro z FS);
- gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi – 1 208,1 mln euro (w tym 1 026,9 mln euro z FS);
- zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska – 655,0 mln euro (w tym 556,8 mln euro z FS);
- przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska – 834,4 mln euro (w tym 250,0 mln euro z EFRR);
- ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych – 105,6 mln euro (w tym 89,9 mln euro z EFRR);
- drogową i lotniczą sieć TEN-T – 10 596,3 mln euro (w tym 8 843,2 mln euro z FS);
- transport przyjazny środowisku – 11 589,5 mln euro (w tym 7 676,0 mln euro z FS);
- bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe – 3 596,1 mln euro (w tym 3 056,7 mln euro z EFRR);
- infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna – 1 403,0 mln euro (w tym 748,0 mln euro z FS);
- bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii – 1 693,2 mln euro (w tym 974,3 mln euro z EFRR);
- kultura i dziedzictwo kulturowe – 651,3 mln euro (w tym 553,6 mln euro z EFRR);
- bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia – 456,6 mln euro (w tym 359,7 mln euro z EFRR);
- infrastruktura szkolnictwa wyższego – 690,0 mln euro (w tym 586,5 mln euro z EFRR);
- pomoc techniczna – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – 52,1 mln euro (w tym 44,3 mln euro z EFRR);
- pomoc techniczna – Fundusz Spójności – 462,9 mln euro (w tym 393,5 mln euro z FS).

Instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie poszczególnych priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (instytucjami pośredniczącymi) są:

- Ministerstwo Środowiska (priorytety I-V);
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (priorytety VI-VIII);
- Ministerstwo Gospodarki (priorytety IX-X);
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (priorytet XI);
- Ministerstwo Zdrowia (priorytet XII);
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (priorytet XIII).

Budżet POIiŚ

Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 ma wynieść 37 700,5 mln euro (w cenach bieżących), z czego 35 322,5 mln euro stanowić będzie wkład publiczny. Wkład publiczny będzie składać się ze środków Unii Europejskiej wynoszących 28 338,0 mln euro (w tym ze środków Funduszu Spójności – 22 387,2 mln euro oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 5 950,8 mln euro), a także krajowych środków publicznych w wysokości 6 984,5 mln euro.

Podział środków Unii Europejskiej w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko pomiędzy poszczególne priorytety przedstawia poniższa tabela.

	Program Infrastruktura i Środowisko	Wkład wspólnotowy [w euro]		%	
		EFRR	FS	EFRR	FS
P I	Gospodarka wodno-ściekowa		3 142 816 609		14%
P II	Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi		1 026 865 990		4,6%
P III	Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska		556 788 510		2,5%
P IV	Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska	250 000 000		4,2%	
P V	Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	89 800 000		1,5%	
P VI	Drogowa i lotnicza sieć TEN-T		8 843 163 996		39,5%
P VII	Transport przyjazny środowisku		7 676 019 211		34,3%
P VIII	Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	3 056 650 364		51,4%	
P IX	Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna		748 037 701		3,3%
P X	Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii	974 280 000		16,4%	
P XI	Kultura i dziedzictwo kulturowe	553 563 312		9,3%	
P XII	Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	395 718 874		6,6%	
P XIII	Infrastruktura szkolnictwa wyższego	586 508 810		9,9%	
P XIV	Pomoc techniczna – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	44 300 000		0,7%	
P XV	Pomoc techniczna – Fundusz Spójności		393 459 142		1,8%
	Razem alokacja 2007-2013	5 950 821 360	22 387 151 159	100,0%	100,0%

Obok środków publicznych w realizację programu będą zaangażowane również środki prywatne – pomoc kierowana do przedsiębiorstw będzie podlegała zasadom konkurencji. Łączna wartość środków prywatnych została oszacowana na poziomie 2 378,0 mln euro.

Podział środków UE dostępnych w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko pomiędzy poszczególne sektory przedstawia się następująco:

- środowisko – 5 066,27 mln euro,
- transport – 19 575,83 mln euro,
- energetyka – 1 722,32 mln euro,
- kultura – 533,56 mln euro,
- zdrowie – 395,72 mln euro,
- szkolnictwo wyższe – 586,51 mln euro.

Wykorzystanie środków POIiŚ

29 marca 2013 r. zakończyła się aktualizacja listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zaktualizowana lista obejmuje 518 przedsięwzięć o łącznej wartości 239 mld zł. Na liście podstawowej znajduje się 421 projektów, których wartość wynosi 169 mld zł, natomiast pozostałe 97 projektów to projekty rezerwowe o łącznej wartości prawie 70 mld zł. Łączna wartość dofinansowania z UE dla projektów na liście wynosi ok. 132 mld zł. Projekty z listy podstawowej dofinansowane będą kwotą prawie 94 mld zł. Natomiast kwota dofinansowania z UE dla projektów z listy rezerwowej to 38 mld zł.

Analizując kontraktację w POIiŚ według stanu na koniec 2012 r. w podziale na obszary realizacji umowy o największej wartości dofinansowania UE w POIiŚ zostały podpisane w ramach obszaru priorytetowego „Transport” i stanowią 68% wartości wszystkich podpisanych umów. W ramach całego NSRO w obszarze „Transport” zostało zakontraktowane ponad 21,4 mld euro, z czego na projekty realizowane w ramach POIiŚ przypada ponad 76%. W omawianym obszarze projekty realizują również beneficjenci PO RPW oraz RPO. POIiŚ jako największy program ogólnokrajowy realizuje głównie ogromne inwestycje infrastrukturalne, np. prawie 60% zakontraktowanego dofinansowania w POIiŚ w obszarze „Transport” przypada na projekty realizowane w zakresie budowy autostrad. W przypadku priorytetu „Drogi krajowe” wartość dofinansowania UE w 81% została skierowana do beneficjentów POIiŚ.

Natomiast PO RPW i RPO w obszarze „Transport” realizują głównie projekty o znacznie mniejszej skali, np. w zakresie budowy dróg regionalnych/lokalnych, ścieżek rowerowych. Projekty kolejowe są realizowane przez beneficjentów POIiŚ i RPO, z czego beneficjenci POIiŚ wykorzystują prawie 2,6 mld euro, co stanowi 83% wartości dofinansowania UE w ramach całego NSRO dla projektów kolejowych.

Z kolei w obszarze „Energia” 83% wartości unijnych środków w ramach NSRO zostało zakontraktowane w ramach projektów realizowanych w POIiŚ (193 umowy o dofinansowanie o wartości dofinansowania UE 1,4 mld euro). Oprócz POIiŚ w obszarze „Energia” projekty realizują również RPO.

Na obecnym etapie realizacji POIiŚ 2007-2013 znacząca większość projektów jest już w fazie realizacji, więc wraz ze stabilnym wzrostem liczby podpisywanych umów o dofinansowanie zauważalny jest dynamiczny wzrost wartości wniosków o płatność. Tylko w 2012 r. wartość złożonych wniosków o płatność wzrosła prawie dwukrotnie. Postęp widoczny jest również w procesie certyfikacji środków do KE.

Wykorzystanie środków POIiŚ w wybranych priorytetach

Priorytet VI Drogowa i lotnicza sieć TEN-T

Projekty w priorytecie VI są realizowane w ramach trzech działań:

- 6.1 Rozwój sieci drogowej TEN-T;
- 6.2 Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków na terenie wschodniej Polski;
- 6.3 Rozwój sieci lotniczej TEN-T.

W ramach VI priorytetu wysokość środków z Funduszu Spójności wynosi ponad 8,8 mld euro, co stanowi prawie 40% alokacji środków z FS w ramach programu i 31% całkowitej alokacji środków wspólnotowych w ramach POIiŚ. Do końca czerwca 2013 r. w ramach priorytetu VI weryfikację formalną przeszło pozytywnie i zostało zarejestrowanych 56 wnio-

sków o dofinansowanie. Analizując proces kontraktacji alokacji, należy zaznaczyć, że priorytet VI jest obok priorytetu XIII najbardziej zaawansowanym priorytetem pod względem zakontraktowania środków. Do końca okresu sprawozdawczego podpisano z beneficjentami 50 umów o dofinansowanie. Podpisane umowy pozwoliły na całościowe wykorzystanie alokacji w priorytecie. Płatności zrealizowane przez Komisję Europejską na rzecz beneficjentów w ramach VI priorytetu wyniosły 72,1%.

Priorytet VII Transport przyjazny środowisku

Projekty w priorytecie VII są realizowane w ramach pięciu działań:

- 7.1 Rozwój transportu kolejowego;
- 7.2 Rozwój transportu morskiego;
- 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych;
- 7.4 Rozwój transportu intermodalnego;
- 7.5 Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych.

W ramach priorytetu VII wysokość środków z Funduszu Spójności wynosi blisko 7,7 mld euro, co stanowi 34% alokacji środków z FS w ramach programu i 27% całkowitej alokacji środków wspólnotowych w ramach POIiŚ.

Do końca czerwca 2013 r. w ramach priorytetu VII weryfikację formalną przeszło pozytywnie i zostało zarejestrowane 109 wniosków o dofinansowanie. Analizując proces kontraktacji alokacji, należy zaznaczyć, że z uwagi na wysokość alokacji i charakter realizowanych inwestycji priorytet VII jest drugim priorytetem o najwyższej wartości zakontraktowanych środków. Do końca okresu sprawozdawczego podpisano z beneficjentami 88 umów o dofinansowanie. W ramach zawartych umów wykorzystane zostało 65,2% alokacji przypadającej dla VII priorytetu. Dokonując porównania z poprzednim okresem sprawozdawczym, można zaobserwować znaczny wzrost wykorzystania dostępnej alokacji (z 38% na koniec 2011 r.). Płatności zrealizowane przez Komisję Europejską na rzecz beneficjentów w ramach priorytetu VII wyniosły 17,8%.

Siądmo oś priorytetowa POIiŚ charakteryzuje się jednym z najniższych wskaźników stopnia zaawansowania rzeczowego i finansowego w ramach programu. Z uwagi na wysokość przyznanej alokacji, punktem ciężkości całego priorytetu są dwa największe działania: 7.1 Rozwój transportu kolejowego i 7.3 Transport w obszarach metropolitalnych, które łącznie konsumują prawie 90% alokacji w priorytecie. Jednocześnie są to działania, których beneficjenci zmagają się ze szczególnie trudną sytuacją finansową.

Priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe

Projekty w priorytecie VIII są realizowane w ramach czterech działań:

- 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 8.2 Drogi krajowe poza siecią TEN-T;
- 8.3 Rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych;
- 8.4 Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego.

W ramach VIII priorytetu wysokość środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosi blisko 3,1 mld euro, co stanowi 51% alokacji środków z EFRR w ramach programu i 11% całkowitej alokacji środków wspólnotowych w ramach POIiŚ.

Do końca czerwca 2013 r. w ramach priorytetu VIII weryfikację formalną przeszło pozytywnie i zostało zarejestrowanych 136 wniosków o dofinansowanie na kwotę wnioskowanego dofinansowania wynoszącą ponad 20,3 mld zł. Do końca okresu sprawozdawczego z beneficjentami priorytetu VIII podpisano 95 umów o dofinansowanie. W ramach zawartych umów wykorzystane zostało 88,6% alokacji przypadającej dla tego priorytetu. Dokonując porównania z poprzednim okresem sprawozdawczym, można zaobserwować znaczny wzrost wykorzystania dostępnej alokacji (z 57% na koniec 2011 r.). Płatności zrealizowane przez Komisję Europejską na rzecz beneficjentów w ramach VIII priorytetu wyniosły 59,6%.

Priorytet IX Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku

W priorytecie IX projekty są realizowane w ramach sześciu działań:

- 9.1 Wysokosprawne wytwarzanie energii;
- 9.2 Efektywna dystrybucja energii;
- 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej;
- 9.4 Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych;
- 9.5 Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych;
- 9.6 Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych.

W ramach IX priorytetu wysokość środków z Funduszu Spójności wynosi 748 mln euro, co stanowi 3,3% alokacji środków z FS w ramach programu i 2,6% całkowitej alokacji środków wspólnotowych w ramach POIiŚ.

Kumulatywnie do końca czerwca 2013 r. w ramach priorytetu IX weryfikację formalną przeszło pozytywnie i zostało zarejestrowanych 427 wniosków o dofinansowanie na kwotę wnioskowanego dofinansowania wynoszącą ponad 7,2 mld zł. Do końca okresu sprawozdawczego podpisano z beneficjentami 160 umów o dofinansowanie. W ramach priorytetu IX przewidziano wybór projektów do realizacji tylko w trybie konkursowym. Płatności zrealizowane przez Komisję Europejską na rzecz beneficjentów w ramach IX priorytetu wyniosły 44,8%.

Priorytet X Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii

Projekty w priorytecie X są realizowane w ramach trzech działań:

- 10.1 Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego;
- 10.2 Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji;
- 10.3 Rozwój przemysłu dla OZE.

W ramach X priorytetu wysokość środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosi 974,3 mln euro, co stanowi 16% alokacji środków z EFRR w ramach programu i ponad 3% całkowitej alokacji środków wspólnotowych w ramach POIiŚ.

Do końca czerwca 2013 r. w ramach priorytetu X weryfikację formalną przeszło pozytywnie i zostało zarejestrowanych 78 wniosków o dofinansowanie na kwotę wnioskowanego dofinansowania wynoszącą niemal 6 mld zł. Do końca okresu sprawozdawczego podpisano z beneficjentami 43 umowy o dofinansowanie. W ramach zawartych umów wykorzystane zostało już 79,6% alokacji przypadającej dla X priorytetu. Dokonując porównania z poprzednim okresem sprawozdawczym, można zaobserwować znaczący wzrost wykorzystania dostępnej alokacji (z 64% na koniec 2011 r.). Płatności zrealizowane przez Komisję Europejską na rzecz beneficjentów w ramach X priorytetu wyniosły 31,3%.

W ramach działania 10.2 wykorzystano dotychczas 100% dostępnej dla tego działania alokacji, w ramach działania 10.1 prawie 80%, zaś w ramach działania 10.3 tylko 57% alokacji. W ramach priorytetu X we wszystkich trzech działaniach przewidziano wybór projektów do realizacji zarówno w trybie konkursowym, jak i indywidualnym.

RPO. Programy realizowane przez województwa

Regionalne Programy Operacyjne

Oprócz pięciu programów funkcjonujących na poziomie krajowym istnieją także programy dla każdego województwa, a zatem szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych. Stanowią one przykład znaczącej decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Takie rozwiązanie ma na celu identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, tak aby działania zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna. W budżecie 16 wojewódzkich programów operacyjnych znalazło się niemal 16,6 mld euro z całkowitej puli 67,3 mld euro przeznaczonych na realizację NSRO, co stanowi 24,7%. Podział środków pomiędzy poszczególne regiony został dokonany w oparciu o algorytm uwzględniający trzy zmienne: populację, PKB per capita i poziom bezrobocia. W efekcie na realizację RPO poszczególnym województwom przyznano następujące kwoty:

RPO w poszczególnych województwach

Województwo	Środki EFRR (EUR)
dolnośląskie	1 213 144 879
kujawsko-pomorskie	951 003 820
lubelskie	1 155 854 549
lubuskie	439 173 096
łódzkie	1 006 380 910
małopolskie	1 290 274 402
mazowieckie	1 831 496 698
opolskie	427 144 813
podkarpackie	1 136 307 823
podlaskie	636 207 883
pomorskie	885 065 762
śląskie	1 712 980 303
świętokrzyskie	725 807 266
warmińsko-mazurskie	1 036 542 041
wielkopolskie	1 272 792 644
zachodniopomorskie	835 437 299
Polska	16 555 615 188

Organizacja i koordynacja RPO

Kluczową rolę w zarządzaniu i wdrażaniu RPO pełnią zarządy województw jako instytucje zarządzające programami (IZ), które odpowiadają za przygotowanie i realizację RPO, w tym za ocenę i wybór projektów do dofinansowania, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrolę projektów, monitorowanie i ewaluację realizacji programu. Ponadto IZ wydają wytyczne, zalecenia i podręczniki dotyczące różnych aspektów związanych z realizacją programu oraz prowadzą działania promocyjno-informacyjne. Niektóre spośród powyższych zadań IZ może powierzyć instytucji pośredniczącej lub instytucji pośredniczącej II stopnia.

W przypadku niektórych RPO funkcje IP pełnią wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W systemie RPO funkcjonują również instytucje pośredniczące II stopnia (IP II). Są to podmioty publiczne lub prywatne od-

powiedzialne za realizację zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów (np. przyjmowanie i ocena wniosków o dofinansowanie, kontrola realizacji projektów). W przypadku RPO funkcje IP II w odniesieniu do wybranych osi priorytetowych lub całego programu pełnią samorządowe jednostki organizacyjne powołane przez IZ lub wyłonione zgodnie z procedurą zamówień publicznych podmioty spoza sektora finansów publicznych. Mogą to być np. agencje rozwoju przedsiębiorczości.

Do głównych zadań Komitetu Monitorującego (KM), który jest powoływany przez IZ, należy akceptacja kryteriów wyboru projektów oraz analizowanie postępów we wdrażaniu programu. W skład KM wchodzi przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy (w tym organizacje pozarządowe). Funkcję Instytucji Certyfikującej (IC) w MRR pełni Departament Instytucji Certyfikującej. Odpowiada on m.in. za certyfikowanie (potwierdzenie) Komisji Europejskiej prawidłowości poniesienia wydatków w ramach programu. Część zadań związanych z certyfikacją wydatków w ramach RPO jest delegowana do urzędów wojewódzkich (instytucji pośredniczących w certyfikacji). Dla wszystkich programów operacyjnych funkcje instytucji audytowej (IA) pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów. Instytucja audytowa odpowiada za weryfikację zgodności systemów zarządzania programami z prawem krajowym i wspólnotowym oraz analizę, czy systemy te funkcjonują prawidłowo. W przypadku RPO część funkcji IA jest delegowanych do urzędów kontroli skarbowej w województwach.

Projekty transportowe w RPO

Cała alokacja przeznaczona na Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 (17,28 mld euro środków UE) zostanie wykorzystana w ramach dziesięciu głównych obszarów wsparcia (rozumianych jako grupy kategorii interwencji). Podpisane do końca 2012 r. umowy w ujęciu wartościowym (dofinansowanie UE) dotyczyły przede wszystkim obszaru wsparcia „Transport” (kategorie interwencji od 16 do 32) – 27,9% ogólnej wartości podpisanych umów – oraz obszaru „Badania i rozwój, innowacje, przedsiębiorczość” (kategorie 1-9) – 22,5%. W obszarze wsparcia „Transport” występuje w ramach RPO 17 kategorii interwencji, jednakże tylko 11 realizowanych jest przez programy regionalne.

W zakresie kategorii 16 – Kolej – która dotyczy budowy lub modernizacji sieci kolejowej, do końca 2012 r. zawarto 33 umowy (o 13 więcej niż na koniec 2011 r.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 1 173 mln zł. Cztery województwa nie posiadają alokacji (mazowieckie, opolskie, podlaskie i świętokrzyskie) i nie realizują tym samym inwestycji w powyższej kategorii. W 2012 r. zakończono realizację jednego projektu, który dotyczył przebudowy ok. 74-kilometrowego odcinka trasy kolejowej w województwie lubuskim. W wyniku zawartych umów zaplanowano budowę 4 km odcinka kolejowego (łąznicy do portu lotniczego Szczecin/Goleniów) oraz modernizację ok. 937 km torów. Najdłuższe odcinki przebudowane zostaną w woj. zachodniopomorskim, tj. na trasie Wałcz – Kalisz Pomorski – Ulikowo (103 km) oraz Goleniów – Kołobrzeg (100 km).

Do końca 2012 r. podpisano 18 umów w kategorii Tabor kolejowy (o dwie więcej niż na koniec 2011 r.), w której realizacja 12 projektów została już formalnie zakończona (wzrost w skali roku o 12 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 1 004 mln zł. Jedynie województwa lubelskie i pomorskie nie przeznaczyły alokacji na powyższą kategorię. Województwo lubuskie, choć przeznaczyło alokację na kategorię 18, nie podpisało dotychczas żadnej umowy. Beneficjenci tej kategorii to przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Do końca 2012 r. zakupiono 64 jednostki taboru kolejowego o łącznej pojemności 8 600 miejsc. Na podstawie zawartych umów, planowany jest zakup 113 jednostek taboru kolejowego (najwięcej w woj. mazowieckim, tj. 25 szt.), których pojemność wynosić będzie 26 126 miejsc. Inny ważny efekt opisywanych inwestycji stanowi modernizacja taboru kolejowego. Zgodnie z podpisanymi umowami 154 jednostki poddane zostaną tego typu inwestycjom, z których dominująca liczba użytkowana będzie w woj. mazowieckim.

Do końca 2012 r. w ramach kategorii 22 Drogi krajowe podpisano dwie umowy, których dofinansowanie UE wynosi 103 mln zł. Tylko dwa województwa przeznaczyły alokację na powyższą kategorię, tj. łódzkie i śląskie. Co do zasady projekty dotyczące dróg krajowych realizowane są przy wsparciu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Budowa 2 km odcinka drogi krajowej nr 1 w Łodzi (od al. Włókniarzy do ul. Rzgowskiej) odciążą południową część miasta od ruchu pojazdów ciężarowych. Podobna idea dotyczyła przebudowy odcinka drogi krajowej nr 52 (ok. 1,4 km), dzięki której poprawiły się warunki ruchu drogowego w Bielsku-Białej. Realizacja drugiej z przedstawionych inwestycji została już zakończona.

Do końca 2012 r. w ramach kategorii 23 Drogi regionalne/lokalne podpisano 1 960 umów (wzrost o 120 szt. w skali roku). Dofinansowanie UE we wszystkich podpisanych umowach wynosi 12 887 mln zł. Wszystkie województwa przeznaczyły alokację na powyższą kategorię. Ponownie, najwięcej umów zawarto w woj. kujawsko-pomorskim. Do 31 grudnia 2012 r. zakończono realizację 1 509 projektów (o 393 szt. więcej niż na koniec 2011 r.). Beneficjentami, którzy mają największy i w zasadzie przeważający udział, są jednostki samorządu terytorialnego. Zdecydowana większość projektów dotyczy

modernizacji dróg. Efekt zakończonych dotychczas inwestycji przedstawia się następująco: wybudowano ok. 331 km dróg gminnych, ok. 81 km dróg powiatowych i ok. 33 km dróg wojewódzkich, a ponadto zmodernizowano ok. 3 253 km dróg powiatowych, blisko 1 590 km dróg gminnych i ok. 600 km dróg wojewódzkich. Dane z podpisanych umów o finansowanie wskazują, że łączna długość zmodernizowanych dróg wyniesie ok. 7 968 km, natomiast wybudowanych – ok. 764 km.

W obszarze kategorii 24 Ścieżki rowerowe zawarto 46 umów (o dwie więcej niż przed rokiem). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 109 mln zł. W ośmiu regionach Polski przeznaczono alokację na powyższą kategorię, przy czym województwa mazowieckie i świętokrzyskie nie podpisały dotychczas żadnych umów. Do końca 2012 r. zatwierdzono 24 wnioski o płatność końcową, które formalnie zamykają etap realizacji inwestycji (wzrost w skali roku o 8 szt.). Najwięcej projektów realizowanych jest w woj. warmińsko-mazurskim, lubelskim oraz zachodniopomorskim. Projekty realizowane są głównie na obszarach wiejskich, a ich beneficjentami są najczęściej gminy. Zgodnie z danymi z zakończonych projektów wybudowano i wytyczono ok. 99 km ścieżek rowerowych. Wartość kolejny rok z rządu rośnie dynamicznie – wzrost w porównaniu z końcem 2011 r. o ok. 40 km. Na podstawie zawartych umów łączna sieć nowych ścieżek rowerowych w Polsce osiągnie długość ok. 353 km. Najdłuższe odcinki powstaną w woj. opolskim i zachodniopomorskim.

Do końca 2012 r. podpisano 71 umów, w których beneficjenci wybrali kategorię 25 Transport miejski jako wiodącą (liczba nie uległa zmianie w porównaniu z analogicznym okresem 2011 r.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 890 mln zł. Cztery województwa nie przeznaczyły alokacji (dolnośląskie, opolskie, śląskie i warmińsko-mazurskie) w opisywanej kategorii. Do 31 grudnia 2012 r. zatwierdzono 47 wniosków o płatność końcową (wzrost w skali roku o 22 szt.). Wymierny efekt realizacji projektów w tej kategorii stanowi zakup taboru miejskiego – autobusów, tramwajów lub trolejbusów. Inwestycje zlokalizowane są na obszarze miejskim. Beneficjentami projektów są głównie jednostki samorządu terytorialnego, lecz również prywatni operatorzy transportu zbiorowego. W wyniku realizacji projektów zakupiono 450 jednostek taboru komunikacji miejskiej (ponad dwukrotny wzrost w skali roku), których pojemność wynosi ponad 30 tys. miejsc. Z kolei na podstawie zawartych umów planowany jest zakup 573 jednostek taboru miejskiego o pojemności ok. 41 tys. miejsc (największy zakup planowany jest przez MPK w Poznaniu, tj. 75 szt.), a także modernizacja 78 jednostek komunikacji publicznej. Ponadto planowana jest budowa i modernizacja ok. 22 km sieci tramwajowej.

Kategoria 26 Transport multimodalny dotyczy tworzenia centrów logistycznych i terminali kontenerowych. Do końca 2012 r. podpisano siedem umów, spośród których sześć realizowanych jest na Pomorzu, a jedna w woj. łódzkim (jedynie w tych dwóch województwach przeznaczono alokację dla powyższej kategorii). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 76 mln zł. W analogicznym okresie zakończono realizację trzech projektów. Zarówno liczba zakontraktowanych umów, jak i zatwierdzonych wniosków o płatność końcową zwiększyły się o 1 szt. w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. Beneficjenci tych inwestycji to głównie samorządy terytorialne, natomiast ostatnia umowa podpisana została z firmą logistyczną. Realizowane projekty dotyczą głównie poprawy dostępności do portów i węzłów transportowych, poprzez budowę lub modernizację dróg dojazdowych. W efekcie zawartych umów powstanie jedno centrum logistyczne oraz zmodernizowane lub wybudowane będzie ok. 20 km dróg.

Do 31 grudnia 2012 r. podpisano siedem umów w ramach kategorii 28 Inteligentne systemy transportu (o dwie więcej niż na koniec 2011 r.) i zatwierdzono dwa wnioski o płatność końcową (liczba nie zmieniła się w 2012 r.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 20 mln zł. Pomimo że dziesięć województw przeznaczyło alokację na powyższą kategorię, większość z nich nie podpisało dotychczas żadnych umów (kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie). Projekty realizowane w tej kategorii dotyczą m.in. utworzenia systemów zarządzania ruchem, pomiaru obciążeń dróg oraz monitoringu wizyjnego. Beneficjenci opisywanego wsparcia to miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne, wojewódzkie komendy policji oraz jednostki samorządowe. Dzięki tym inwestycjom powstaną 32 systemy transportu, które umożliwią wdrożenie najnowszych rozwiązań w zakresie organizacji ruchu, komunikacji oraz bezpieczeństwa.

Do końca 2012 r. podpisano 24 umowy w ramach kategorii 29 (o dwie szt. więcej niż na koniec 2011 r.), która dotyczy budowy, przebudowy lub doposażenia portów lotniczych. Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 498 mln zł. Pięć województw nie przeznaczyło środków na powyższą kategorię (dolnośląskie, opolskie, pomorskie, śląskie i świętokrzyskie). Województwo małopolskie, pomimo że posiada alokację w ww. kategorii, nie realizuje żadnego projektu w tym zakresie. Wsparte obiekty znajdują się w siedmiu regionach Polski (w Bydgoszczy, Łodzi, Rzeszowie Jasionce, Białymstoku, Lublinie, Modlinie oraz w Poznaniu Ławicy), a ich głównymi beneficjentami są porty lotnicze jako spółki prawa handlowego. Efektem większości inwestycji jest przebudowa istniejących portów lotniczych. Dotychczas zakończono realizację 11 projektów, które były de facto inwestycjami w trzech portach lotniczych. Dzięki wsparciu zmodernizowano lotnisko w Poznaniu i ukończono po pięć projektów w Bydgoszczy i Rzeszowie Jasionce. W przypadku dwóch ostatnich portów lotniczych należy podkreślić, że projekty zostały podzielone na kilka etapów. W Bydgoszczy pozostaje do realizacji ostatni z sześciu zakontraktowanych projektów, natomiast modernizacja lotniska w Rzeszowie

Jasionce obejmuje łącznie 13 projektów, dla których podpisano umowy o dofinansowanie. Wszystkie inwestycje dotyczą m.in. przebudowy drogi startowej, dróg kołowania, zakupu systemu odprawy bagażowej, zakupu autobusów niskopodłogowych, pojazdów straży pożarnej oraz zakupu sprzętu do obsługi naziemnej (GSE).

W zakresie kategorii 30 Porty zawarto sześć umów (w woj. warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim), natomiast w kategorii 31 Śródlądowe drogi wodne (regionalne i lokalne) realizowane będą trzy projekty (w woj. podlaskim i warmińsko-mazurskim). Dofinansowanie UE dla wszystkich umów w kategorii 30 wynosi 53 mln zł, natomiast w kategorii 31 – 18 mln zł. Zaledwie trzy województwa przewidziały alokację w niniejszych kategoriach, tj. podlaskie, zachodniopomorskie oraz warmińsko-mazurskie, które jako jedyne realizuje projekty w obu kategoriach. Zakres inwestycji w obu kategoriach dotyczy m.in. budowy lub przebudowy przystani jachtowych, portów pasażerskich oraz zakupu specjalistycznego wyposażenia. Dotychczas ukończono dwa projekty z kategorii 30. W ubiegłym roku formalnie rozliczono inwestycję budowy mariny w Giżycku.

Projekty energetyczne w RPO

W obszarze wsparcia „Energia” występuje w ramach RPO siedem kategorii interwencji. W zakresie kategorii 33 Energia elektryczna do końca 2012 r. zawarto 47 umów, tj. o 11 więcej niż na koniec 2011 r., najwięcej w woj. łódzkim (24 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 127 mln zł. Siedem województw przeznaczyło środki na powyższą kategorię. Do końca 2012 r. zatwierdzono trzy wnioski o płatność końcową (wzrost o 2 szt. w skali roku), przy czym były to stosunkowo małe projekty. Wśród beneficjentów przeważają zakłady opieki zdrowotnej, w mniejszej części są to również przedsiębiorcy oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Projekty są realizowane głównie na obszarach miejskich i dotyczą najczęściej inwestycji w zakresie infrastruktury dystrybucji energii elektrycznej, w tym budowy i przebudowy linii napowietrznych, jak również zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w szpitalach. W wyniku realizacji umów planowana jest budowa ok. 53 km oraz modernizacja 1 570,5 km sieci energetycznej. Oczekuje się, iż dzięki realizacji projektów 137 392 osób uzyska dostęp do wybudowanej lub zmodernizowanej sieci energetycznej.

W kategorii 35 Gaz ziemny do końca 2012 r. zawarto 23 umowy w pięciu województwach (o dziewięć więcej niż na koniec 2011 r.). Niekwestionowanym liderem jest Dolny Śląsk, gdzie zakontraktowano 14 projektów. Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 20 mln zł. Sześć województw przeznaczyło środki na powyższą kategorię, lecz spośród tej grupy woj. wielkopolskie nie zakontraktowało żadnej umowy. W 2012 r. zakończono realizację pięciu inwestycji, dzięki którym wybudowano 27,5 km gazociągów. Projekty realizowane są głównie przez regionalne spółki gazowe i dotyczą budowy sieci na obszarach wiejskich. Rezultatem wszystkich umów będzie wybudowana bądź zmodernizowana sieć gazociągów przesyłowych i dystrybucyjnych o łącznej długości blisko 200 km.

Projekty realizowane w ramach kategorii 39 Energia odnawialna wiatrowa dotyczą budowy elektrowni wiatrowych. Do końca 2012 r. w sześciu regionach zawarto 24 umowy (o 9 szt. więcej niż na koniec 2012 r.), w tym głównie w woj. łódzkim (9 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 113 mln zł. Dziewięć województw przeznaczyło środki na powyższą kategorię. Zasadniczy postęp nastąpił w przypadku liczby projektów zakończonych. Do końca 2012 r. rozliczono ich bowiem dziewięć, tj. o osiem więcej niż w analogicznym okresie 2011 r. Można zatem przytoczyć już konkretne efekty wspartych inwestycji, dzięki którym 13 instalacji wiatrowych produkuje prąd o łącznej mocy 17,55 MW dla ośmiu mniejszych elektrowni. Inwestycje realizowane są przez przedsiębiorców wyłącznie na obszarach wiejskich. W efekcie realizacji wszystkich umów planowana jest budowa 34 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z wiatru, co pozwoli zaoszczędzić rocznie blisko 643 tys. GJ energii pierwotnej.

W ramach kategorii 40 Energia odnawialna słoneczna podpisano 130 umów o dofinansowanie (o 28 szt. więcej niż na koniec 2011 r.). Do końca 2012 r. zakończono realizację 52 projektów (wzrost o 35 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 318 mln zł. Województwo dolnośląskie jako jedyne nie przeznaczyło alokacji dla powyższej kategorii i nie realizuje żadnych inwestycji w tym zakresie. W woj. opolskim pomimo przeznaczenia środków na tę kategorię interwencji nie podpisano dotychczas żadnej umowy. Inwestycje dotyczą głównie wdrażania instalacji solarnych, w tym kolektorów słonecznych, przy budowie/modernizacji systemów wytwarzania energii oraz systemów ciepłowniczych. Wiodącą grupą wśród beneficjentów są jednostki samorządu terytorialnego, następnie zakłady opieki zdrowotnej i przedsiębiorstwa. W wyniku zakończonych dotychczas inwestycji zainstalowano 11 995 jednostek solarnych. Zbierając dane ze wszystkich umów wskazać można, że liczba przedmiotowych instalacji osiągnie wartość 37 991 szt. Realizacja projektów umożliwi zaoszczędzenie rocznie 100 403,5 GJ energii pierwotnej.

Projekty z kategorii 41 Energia odnawialna biomasa realizowane są głównie przez jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwa. Do końca 2012 r. podpisano 45 umów o dofinansowanie (o 9 szt. więcej niż na koniec 2011 r.) oraz

zakończono realizację 11 projektów (wzrost odpowiednio o 7 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 148 mln zł. Pomimo że wszystkie województwa przeznaczyły alokację na powyższą kategorię, w pięciu spośród nich nie podpisano dotychczas żadnej umowy o dofinansowanie (kujawsko-pomorskie, mazowieckie, opolskie, śląskie i świętokrzyskie). Inwestycje mają na celu zwiększenie wykorzystywania energii odnawialnej, m.in. przez modernizację systemów ciepłowniczych oraz budowę specjalnych biogazowni i kotłowni, które pozwolą na wytwarzanie energii w oparciu o biogaz i biomasę. Dotychczas wdrożono łącznie 22 urządzenia. Najwięcej kotłowni zmodernizowano w gminie Cieszanów w woj. podkarpackim (9 instalacji), które wykorzystywane są w obiektach użyteczności publicznej. Na podstawie zawartych umów planowana jest budowa 86 jednostek wytwarzania energii cieplnej/elektrycznej z wykorzystaniem biomasy/biogazu. W wyniku realizacji projektów, moc zainstalowana urządzeń wytwarzających energię ciepłą osiągnie wartość 17,3 MW, natomiast energię elektryczną – 7,6 MW. Ponadto oczekuje się zaoszczędzenia rocznie ponadto 33 526 GJ energii pierwotnej.

W ramach kategorii 42 Energia odnawialna: hydroelektryczna, geotermiczna i pozostałe zawarto 44 umowy (o 19 szt. więcej niż na koniec 2011 r.) – najwięcej w woj. warmińsko-mazurskim oraz małopolskim. Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 64 mln zł. Pomimo iż wszystkie województwa przeznaczyły alokację na powyższą kategorię, w dwóch spośród nich nie podpisano dotychczas żadnej umowy o dofinansowanie (lubelskie i zachodniopomorskie). Do końca 2012 r. zatwierdzono 12 wniosków o płatność końcową (wzrost o 9 szt. w skali roku). Projekty dotyczą głównie modernizacji systemów zasilania w energię ciepłą obiektów użyteczności publicznej oraz osiedli mieszkalnych przy wykorzystywaniu energii wodnej. Efektem pięciu projektów będzie natomiast nowo wybudowana elektrownia wodna. Wśród beneficjentów tej kategorii wyraźnie dominują jednostki samorządu terytorialnego, choć występują również prywatni przedsiębiorcy. Dzięki inwestycjom ukończonym do 2012 r. powstało m.in. 19 instalacji geotermalnych oraz dwie instalacje wodne. Dane z zawartych umów wskazują natomiast, iż planowana jest budowa łącznie dziewięciu jednostek wytwarzania energii elektrycznej z energii wodnej oraz 114 jednostek wytwarzania energii cieplnej z energii geotermicznej. Realizacja umów umożliwi beneficjentom zaoszczędzenie rocznie 93 129 GJ energii pierwotnej.

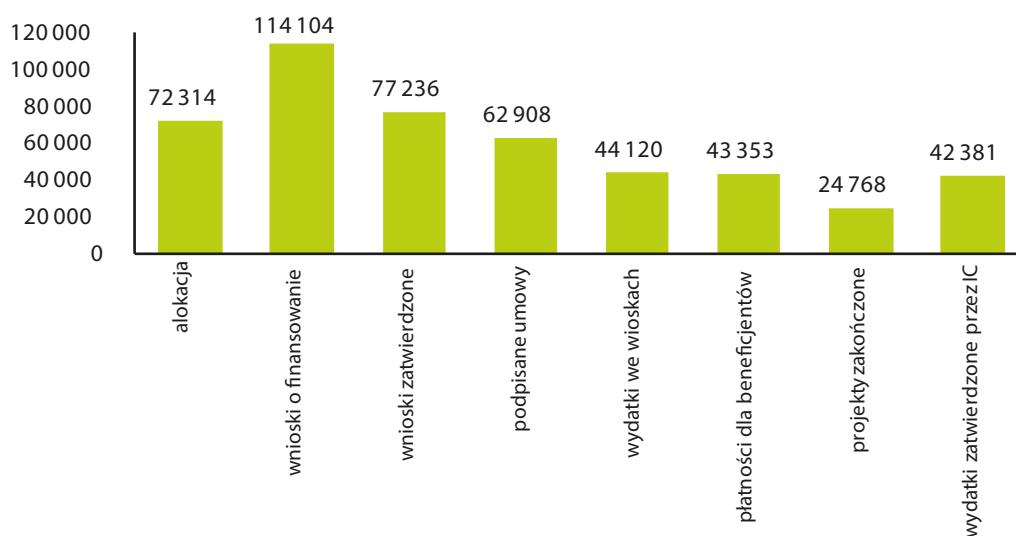
W zakresie kategorii 43 Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja) i zarządzanie energią do końca 2012 r. podpisano 555 umów i zatwierdzono 305 wniosków o płatność końcową (wzrost w skali roku odpowiednio o 110 i 139 szt.). Dofinansowanie UE dla wszystkich podpisanych umów wynosi 923 mln zł. Województwo warmińsko-mazurskie jako jedyne nie przeznaczyło alokacji dla powyższej kategorii i nie realizuje inwestycji w tym zakresie. Do 31 grudnia 2012 r., podobnie jak w analogicznym okresie 2011 r., najwięcej projektów zakontraktowano w woj. podkarpackim (91 umów). Statystycznie większość inwestycji realizowana jest na obszarach miejskich przez jednostki samorządu terytorialnego. Mniejszą aktywność przejawiają zakłady opieki zdrowotnej oraz przedsiębiorstwa, przy czym obie grupy wyróżniają się spośród wszystkich beneficjentów. W ramach projektów podejmowane są działania modernizacji systemów zaopatrzenia w energię ciepłą i elektryczną, najczęściej przy wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii oraz poprzez termomodernizację budynków.

RPO według stanu na czerwiec 2013 r.

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w ramach 16 RPO zostało złożone 57 881 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 114,1 mld zł. Do realizacji zatwierdzono 34 009 wniosków, przy czym podpisano umowy/wydano decyzje w przypadku 29 963 projektów o wartości dofinansowania z UE 62,9 mld zł (87,0% alokacji na lata 2007-13). We wnioskach o płatność beneficjenci wykazali poniesienie 44,1 mld zł wydatków (wartość odpowiadająca dofinansowaniu UE), co stanowi 61,0% alokacji. Instytucja certyfikująca zatwierdziła deklaracje wydatków złożone przez instytucje zarządzające na kwotę 41,3 mld zł (dofinansowanie UE), co odpowiada 57,1% alokacji. O refundację 46,6 mld zł zawnioskowano do Komisji Europejskiej, co stanowi ok. 65% alokacji. Wartość dofinansowania UE projektów zakończonych i całkowicie rozliczonych przekroczyła 34% alokacji.

Instytucje zarządzające RPO wyznaczyły sobie na koniec 2013 r. osiągnięcie celu certyfikacji do KE na poziomie odpowiadającym ok. 75% alokacji na cały okres programowania, co oznacza, iż w samym 2013 r. powinny zawnioskować do KE o refundację wydatków odpowiadających podstawie certyfikacji równej 14,8 mld zł, tj. ok. 17% alokacji (dla porównania – w 2011 r. zawnioskowano o refundację wydatków odpowiadających podstawie certyfikacji równej 14,9 mld zł, a w 2012 r. – 14,5 mld zł). Z porównania wartości wydatków kwalifikowalnych w deklaracjach zatwierdzonych przez IC – a więc wartości, które mają bezpośredni wpływ na realizację celów certyfikacji – wynika, że wykonanie rocznej prognozy wyniosło na koniec czerwca br. 89%. Gdyby uwzględnić deklaracje wydatków znajdujące się na ścieżce certyfikacji (o wartości wydatków kwalifikowalnych ok. 1,0 mld zł), wykonanie celu półrocznego wyniosłoby 103%.

W ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych w czerwcu 2013 r. (na podstawie wniosków o płatność końcową) wybudowano ok. 8 km dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, natomiast od uruchomienia programów regionalnych – łącznie ok. 497 km.

Tabela: Realizacja 16 RPO na lata 2007-2013 (środki UE w mln zł)

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Zgodnie z danymi z umów o dofinansowanie zawartych do końca czerwca 2013 r., planuje się wybudować łącznie ponad 792 km dróg. Analizując dane z umów o dofinansowanie, można łatwo zauważyć istniejące duże różnice pomiędzy poszczególnymi programami w budowie dróg – wartości kształtują się od ok. 9 km w woj. małopolskim do 88 km w woj. kujawsko-pomorskim).

Do końca czerwca 2013 r. przebudowano łącznie ok. 5 889 km dróg. Liderem w zakresie modernizacji dróg pozostaje RPO woj. podkarpackiego z długością wybudowanych dróg ok. 882 km, natomiast najmniej dróg zmodernizowano w woj. dolnośląskim, tj. ok. 69 km.

Zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie zostanie przebudowanych łącznie blisko 7 916 km dróg. W efekcie wdrażania RPO najwięcej dróg zostanie zmodernizowanych w woj. podkarpackim, tj. 997 km oraz w woj. mazowieckim i wielkopolskim – odpowiednio ok. 957 km i 817 km.

Do końca czerwca 2013 r. wybudowano bądź przebudowano 94,2 km linii kolejowych. Zgodnie z podpisanymi umowami w 11 RPO planuje się budowę bądź przebudowę ok. 955 km linii kolejowych, w tym najwięcej w RPO woj. zachodniopomorskiego (ok. 207 km). W 14 programach regionalnych zakończono realizację 68 projektów, w efekcie których zakupiono lub zmodernizowano 802 szt. taboru komunikacji miejskiej, których pojemność wyniosła 58 768 miejsc. Większość inwestycji polegała na kupnie nowych autobusów. Docelowo ze środków RPO zostanie zakupionych lub zmodernizowanych 1 161 autobusów, tramwajów, a także trolejbusów o łącznej pojemności ok. 82,6 tys. miejsc.

Zakupiono bądź zmodernizowano 72 jednostki taboru kolejowego o pojemności 12 200 miejsc. Zgodnie z umowami w ramach 15 programów zostanie zakupionych lub zmodernizowanych łącznie 274 szt. taboru kolejowego o pojemności 35 121 miejsc. Przedmiotem projektów jest najczęściej zakup elektrycznych zespołów trakcyjnych, autobusów szynowych lub lokomotyw. Wśród beneficjentów istotną większość stanowią samorządy województw.

Do końca czerwca br. wybudowano, oznakowano lub wytyczono ok. 638 km ścieżek rowerowych, głównie w woj. podkarpackim (ok. 192 km). Natomiast łącznie w całym okresie programowania zgodnie z dotychczas podpisanymi umowami planuje się wybudować, oznakować lub wytyczyć ok. 1 116 km ścieżek rowerowych.

Program Szwajcarski i Norweski

Program Szwajcarski to forma pomocy finansowej, jakiej Szwajcaria udziela dziesięciu krajom, które przystąpiły do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Podstawą działania tego programu są: memorandum podpisane pomiędzy Radą Unii Europejskiej oraz Szwajcarią z 27 lutego 2006 r. (ustalające ramy funkcjonowania programu) oraz umowy międzynarodowe, które zostały zawarte 20 grudnia 2007 r. w Bernie pomiędzy poszczególnymi państwami. Na ich mocy założono przekazanie ponad miliarda franków szwajcarskich dla Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier. Prawie połowa z tej sumy przeznaczona została dla naszego kraju – 489 mln franków szwajcarskich. Jako główny cel realizacji programu wybrano zmniejszenie różnic społeczno-gospodarczych pomiędzy nowymi państwami unijnymi a tymi ze „starej” UE, jak również tych występujących w samych 10 nowych członkach Unii – pomiędzy ośrodkami miejskimi a regionami słabiej rozwiniętymi. Horyzont czasowy programu to pięć lat, jeśli chodzi o zaciąganie zobowiązań, oraz 10 lat wydatkowania. Początek programu to 14 czerwca 2007 r. – data przyznania pomocy przez parlament Szwajcarii.

Podmiotem udzielonej pomocy mogą być instytucje sektora publicznego i prywatnego, a także organizacje pozarządowe. Poziom dofinansowania to od 60 do nawet 100% kosztów (to ostatnie w przypadku pomocy technicznej i projektów dotyczących budowy zdolności instytucjonalnych). 14 czerwca 2012 r. rozpoczęła się faza wdrażania projektów, która zakończy się w połowie 2017 r. Tego dnia podpisano 58 umów na łączną kwotę 464,57 mln franków szwajcarskich, obejmującą 58 projektów.

Program Szwajcarski dotyczy czterech obszarów priorytetowych, obejmujących projekty w zakresie:

- bezpieczeństwa, stabilności i wsparcia reform,
- środowiska i infrastruktury,
- sektora prywatnego,
- rozwoju społecznego i zasobów ludzkich.

Dodatkowo stworzono dwa fundusze i grant blokowy, dotyczące m.in. pomocy technicznej, przygotowania projektów i wsparcia współpracy organizacji pozarządowych i regionów.

Jednym z obszarów priorytetowych Programu Szwajcarskiego jest „Odbudowa, remont, przebudowa i rozbudowa infrastruktury”. Szansę na pieniądze w ramach tego obszaru otrzymały projekty, które mają zrealizować jeden z trzech celów. Pierwszym z nich jest poprawa usług z zakresu infrastruktury miejskiej w celu podniesienia standardu życia i promowania rozwoju gospodarczego (minimalna wartość projektu – 15 mln franków szwajcarskich). Drugim – zwiększenie wydajności energii i redukcji emisji, zwłaszcza gazów cieplarnianych i substancji niebezpiecznych (minimalna wartość projektu – 10 mln franków szwajcarskich). Trzeci cel to poprawa zarządzania, bezpieczeństwa, wydajności i niezawodności lokalnych bądź też regionalnych publicznych systemów transportowych (minimalna wartość projektu – 3 mln franków szwajcarskich w przypadku projektu niezawierającego elementów inwestycyjnych lub 10 mln franków szwajcarskich – z elementami inwestycyjnymi). W ramach Celu 1 dofinansowanie otrzymały przede wszystkim projekty realizowane przez samorządy, dotyczące gospodarki odpadami. Cel 2 objął natomiast działania dotyczące poprawy efektywności energetycznej poprzez wprowadzenie systemów energii odnawialnej, odnowy, remontu lub modernizacji komunalnej miejskich sieci ciepłych oraz centralnych źródeł ciepła i instalacji grzewczych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W ramach tego celu podpisano umowy na 10 projektów:

Projekt realizowane w ramach celu 1

Projekt	Podmiot	Wartość (CHF)
Instalacja systemów energii odnawialnej w Gminach: Niepołomice, Wieliczka, Skawina i Kłaj na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych	Miasto i Gmina Niepołomice	14 369 355
Program zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii i poprawy jakości powietrza w obrębie obszarów Natura 2000 powiatu suskiego	Powiat suski	4 837 389
Instalacja systemów energii odnawialnej na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych w gminach powiatu buskiego i pińczowskiego	Gmina Busko-Zdrój	16 845 958
Działania infrastrukturalne na rzecz poprawy stanu środowiska w obiektach użyteczności publicznej na terenie Dorzecza Parsęty	Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty	10 747 331
Odnawialne Źródła Energii w Mszanie Dolnej oraz gminach partnerskich	Gmina Mszana Dolna	9 094 519
Poprawa efektywności energetycznej poprzez wprowadzenie systemów energii odnawialnej oraz modernizacja instalacji grzewczych w wybranych publicznych wojewódzkich zakładach opieki zdrowotnej	Województwo małopolskie	11 206 502
Wymiana wymiennikowych węzłów grupowych na indywidualne węzły ciepłownicze wraz z modernizacją komunalnej sieci ciepłowniczej, w rejonach zwartej zabudowy wielorodzinnej m.st. Warszawy, na obszarach o przekroczonych dopuszczalnych poziomach zanieczyszczeń powietrza	Dalkia Warszawa SA	10 628 746
Budowa systemu energii odnawialnej – kolektory słoneczne w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem tworzącym jest Samorząd Województwa Mazowieckiego	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	9 205 323
Instalacja systemów energii odnawialnej na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych na terenie gmin należących do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki	Związek Gmin Dorzecza Wisłoki	18 300 143
Budowa elektrociepłowni opalanej biomasą jako podstawowego źródła ciepła w systemie ciepłowniczym miasta Łęborg	Miasto Łęborg	9 892 465

Cel 3, dotyczący zarządzania, bezpieczeństwa i wydajności lokalnych oraz regionalnych publicznych systemów transportowych, umożliwił pozyskanie środków na stworzenie dokumentacji dla projektów transportowych, na realizowanie projektów dotyczących systemów zarządzania ruchem kolejowym lub drogowym lub go monitorujących, modernizacji infrastruktury kolejowej (w tym zwłaszcza tej łączącej centra miast z lotniskami) oraz zakupu taboru kolejowego. Ostatecznie wsparcie otrzymały trzy projekty.

Projekty realizowane w ramach celu 3

Projekt	Podmiot	Wartość (CHF)
Rozwój systemu publicznego transportu pasażerskiego w aglomeracji warszawskiej poprzez zwiększenie wydajności, niezawodności i bezpieczeństwa Warszawskiej Kolei Dojazdowej	Warszawska Kolej Dojazdowa	19 353 841
Zakup czterech spalinowych zespołów trakcyjnych do obsługi kolejowego odcinka Malbork – Grudziądz w celu poprawy bezpieczeństwa, zarządzania, wydajności i niezawodności lokalnego systemu transportowego	Samorząd Województwa Pomorskiego	9 041 460
Centrum Komunikacyjne w Legionowie	Urząd Miasta Legionowa	9 634 464

Ich przedmiotem jest zakup nowych kolejowych elektrycznych zespołów trakcyjnych dla WKD oraz stworzenie Systemu Informacji Pasażerskiej i Monitoringu, zakup czterech spalinowych zespołów trakcyjnych do obsługi odcinka linii kolejowej Malbork – Grudziądz i budowa centrum komunikacyjnego w Legionowie.

Norweski Mechanizm Finansowy (nazywany także Funduszem Norweskim) to wraz z Mechanizmem Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego inna forma bezzwrotnej pomocy zagranicznej, związana z wejściem Polski do Unii Europejskiej, jak również do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obejmującego poza krajami UE także Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię. W ramach tych programów cztery wymienione kraje wspierają realizację projektów w Polsce oraz w 14 innych krajach (w tym także Grecji, Hiszpanii i Portugalii). Jako cel pomocy wymieniane jest zmniejszanie różnic ekonomicznych i społecznych w ramach EOG oraz wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy darczyńcami a beneficjentami. Trwa obecnie druga edycja programu, obejmująca lata 2009-2014, pierwsza rozpoczęła się w 2004 r. i trwała do 2009 r. Projekty, które otrzymają wsparcie, wyłaniane są w drodze otwartego naboru i konkursu.

W drugiej edycji do alokowania jest 1,788 mld euro (łącznie w ramach programu norweskiego i EOG). Dla Polski przeznaczono kwotę 578,1 mln euro. Obszary wsparcia to: Ochrona środowiska, Rozwój społeczny i regionalny, Kulturowe dziedzictwo, Energia odnawialna, Badania naukowe i stypendia, Społeczeństwo obywatelskie, Godna praca i dialog trójstronny, Schengen i sprawy wewnętrzne. Większość z nich ma charakter „miękki”, choć są wśród nich takie, których realizacja może stanowić obiekt zainteresowania niniejszego opracowania. Jednym z nich jest program nakierowany na wprowadzanie rozwiązań energooszczędnych i promocję odnawialnych źródeł energii. Poziom dofinansowania wynosi do 80%.

Inny program wspiera rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (jego wartość to 10,9 mln euro, z czego wsparcie z funduszy EOG wynosi ponad 9,5 mln euro). W jego ramach realizowane są projekty zakładające np. opracowywanie zintegrowanych strategii rozwoju dla obszarów miejskich oraz planów operacyjnych. Ma to pomóc w rozwiązaniu problemów istotnych dla samorządów i społeczności lokalnych. Wśród nich znajdują się te dotyczące infrastruktury transportowej. W czerwcu 2013 r. w ramach tego programu zakwalifikowano do oceny merytorycznej 83 z 85 zgłoszonych programów. Wśród nich znalazły się: opracowanie strategii rozwoju transportu na terenie Subregionu Zachodniego (wnioskodawca: Miasto Racibórz), stworzenie metropolitalnego systemu infrastruktury rowerowej dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (wnioskodawca: Górnośląski Związek Metropolitalny), przygotowanie master planu dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (wnioskodawca: Stowarzyszenie Metropolia Poznań), badania ruchu dla KZG GOP (wnioskodawca: KZK GOP), opracowanie strategii na rzecz spójności komunikacyjnej i terytorialnej subregionu północnego województwa śląskiego (wnioskodawca: Gmina Miasto Częstochowa), realizacja programu gospodarczego rozwoju energetyki w obszarze funkcjonalnym Lubina (wnioskodawca: Gmina Miejska Lubin), włączenie społeczności lokalnej w realizację polityk publicznych w obszarze rozwoju infrastruktury transportowej powiatu nowotarskiego (wnioskodawca: powiat nowotarski), rozwój infrastruktury niezbędnej do sprawnego funkcjonowania ekologicznych środków transportu na terenie Krakowa i gmin ościennych (wnioskodawca: Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski), przygotowanie strategii publicznego transportu kolejowego i planów działania w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym (wnioskodawca: Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego) czy opracowanie zasad bydgosko-toruńskiego partnerstwa na rzecz zrównoważonego transportu (wnioskodawca: Miasto Toruń).

Projekt Inwestycje Polskie

Realizacja tego programu została ogłoszona przez premiera Donalda Tuska 12 października 2012 r., podczas tzw. „drugiego exposé”. Jego celem jest podtrzymanie wzrostu PKB i zwalczanie efektów drugiej fali kryzysu ekonomicznego poprzez stworzenie warunków dla długotrwałego finansowania rentownych projektów infrastrukturalnych o strategicznym znaczeniu dla państwa. W szczególności wymieniane są przedsięwzięcia z zakresu: energetyki (zarówno w zakresie dystrybucji, jak i wytwarzania), gazownictwa (budowa sieci przesyłowych, infrastruktury dla wydobycia gazu i jego magazynowania), zagospodarowania złóż węglowodorowych (także gazu łupkowego), infrastruktury drogowej, kolejowej, portowej czy morskiej, inwestycji samorządowych (np. służących utylizacji odpadów komunikacyjnych i transportowych pomocnych w rewitalizacji obszarów miejskich), jak również infrastruktury przemysłowej i telekomunikacyjnej. Wsparte mają zostać projekty uzasadnione ekonomicznie, niepowiększające długu publicznego oraz aktywizujące długoterminowy kapitał prywatny. Według wyliczeń rządowych do 2020 r. wydatki na infrastrukturę powinny wynieść ok. 400-500 mld zł. Adresatów programu można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich są podmioty prywatne (również te z kapitałem zagranicznym) oraz te z udziałem Skarbu Państwa. Druga grupa to instytucje publiczne, w tym samorządy (tutaj inwestycje mogą być realizowane np. w formule partnerstwa publiczno-prywatnego).

Program posiada unikalną strukturę, która w zamyśle jego twórców ma umożliwić spełnienie oczekiwań różnych interesariuszy, opierając się na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest Bank Gospodarstwa Krajowego, drugim – spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe. Plan zakłada dokapitalizowanie do 2016 r. obu tych podmiotów kwotami do 10 mld zł każdy, pochodzących ze sprzedaży pakietów akcji Skarbu Państwa, przy zachowaniu pakietu kontrolnego w spółkach o znaczeniu strategicznym. Środki te mają być pozyskane ze zbycia pakietów akcji PGE SA, PKO BP, PZU SA oraz Ciech SA. Pozyskane w ten sposób fundusze pozwolą BGK na zwiększenie liczby udzielanych kredytów i gwarancji. Według zapowiedzi pierwsze kilka lat działania programu ma umożliwić BGK uzyskanie efektu dźwigni finansowej do kwoty ok. 40 mld zł. W styczniu 2013 r. dokonano już sprzedaży akcji PKO BP SA posiadanych jak dotąd przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Dzięki temu BGK zwiększył fundusze własne z ok. 1,9 do 6 mld zł. Umożliwiło to wzrost limitu potencjalnego zaangażowania Banku z ok. 0,47 do ok. 1,5 mld zł. Wśród instrumentów programu Inwestycje Polskie zapewnianych przez BGK wymieniane są mechanizmy finansowania dłużnego – udzielanie kredytów i gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz zakup obligacji przychodowych emitowanych przez spółki komunalne.

Drugi filar programu Inwestycje Polskie – spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe SA – to powołana przez rząd spółka celowa podlegająca pod Ministerstwo Skarbu Państwa. Dokapitalizowanie tego podmiotu ma mu umożliwić dokonywanie inwestycji w spółki celowe, przygotowujące i prowadzące realizację projektów infrastrukturalnych w wybranych sektorach strategicznych na terytorium Polski. W ten sposób może on stać się współinwestorem strony prywatnej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przede wszystkim ma to być obejmowanie udziałów mniejszościowych w formie equity (dominującej) i mezzanine (hybrydowa forma finansowania, zawierająca w sobie elementy długu i kapitału własnego). Dla spółki ustalono minimalny próg zaangażowania na poziomie ok. 50 mln zł, a maksymalny – na 750 mln zł. Preferowany poziom to ok. 250 mln zł. PIR ma inwestować na warunkach nie gorszych niż pozostali inwestorzy w danym projekcie, biorąc pod uwagę klasę ryzyka kapitału. Okres zaangażowania to maksymalnie 15 lat, jednak preferowany czas to 5-7 lat.

Kierunki działania spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe oparte są na aktywności trzech organów: zarządu, Komitetu Inwestycyjnego i Rady Nadzorczej. Zarząd PIR zajmuje się przygotowaniem rekomendacji, procesem inwestycyjnym oraz monitorowaniem samego procesu inwestycyjnego. Decyzje zatwierdzające podejmuje natomiast Rada Nadzorcza i Komitet Inwestycyjny. Ten drugi składa się częściowo z członków Rady Nadzorczej, mogą być do niego zaproszone niezależne osoby znające analizowany biznes w celu konsultacji. Wybór projektu, który otrzyma wsparcie z PIR jest skomplikowanym i wieloetapowym procesem – twórcy koncepcji wehikułu inwestycyjnego mieli świadomość, że konieczne jest zminimalizowanie niebezpieczeństwa pojawienia się możliwości jakichkolwiek niemerytorycznych przesłanek dokonywanych wyborów. Na początek przeprowadzana jest analiza wstępna projektu. W jej trakcie przedstawiany jest tzw. teaser projektu, przekazywany przez partnera strategicznego. Zawiera on podstawowe informacje o inicjatorze przedsięwzięcia, opis projektu, wymagany capex (capital expenditures – wydatki inwestycyjne, tworzące przyszłe korzyści), strukturę finansowania, wstępny harmonogram, dane na temat rentowności projektu. Na bazie analizy tego dokumentu zarząd PIR podejmuje decyzję o rozpoczęciu analizy szczegółowej. Rozpoczyna się ona od podpisania NDA (non-disclosure agreement – umowy o poufności) i analizy pakietu informacyjnego dostarczonego przez inwestora. Zawiera on m.in. listę zidentyfikowanych ryzyk projektu (biznesowe, regulacyjne, środowiskowe, ludzkie, technologiczne), metody ich mitygacji, szczegółowo rozpisany capex, parametry finansowania, szczegółowy harmonogram inwestycji, stopień jej zaawansowania, prezentację doświadczenia w prowadzeniu takiego projektu oraz zespołu odpowiedzialnego za inwestycję, propozycję i warunki exitu (dezinwestycji, wyjścia z inwestycji). Zaprezentowany musi zostać także model finansowy (w różnych możliwych scenariuszach), przedstawione inwestycje referencyjne, opracowania

i raporty prawne oraz biznesowe z dziedziny sektora danej inwestycji oraz uzasadnienie, z czego wynika potrzeba obecności PIR w danym projekcie. Na podstawie dostarczonych danych i dokumentów podejmowane są negocjacje na temat warunków transakcji, a w dalszej kolejności decyzja PIR o rozpoczęciu procesu due diligence, czyli badania projektu. W jego trakcie pozyskiwane i analizowane są także informacje od stron trzecich – ekspertów zatrudnionych przez PIR i przez banki finansujące, a także ofert finansowych otrzymanych z banków. Zamknięcie procesu inwestycyjnego to negocjacja umów, prezentacja projektu na Komitecie Inwestycyjnym i decyzja o złożeniu oferty wiążącej. Wszystko kończy podpisanie umów i zamknięcie transakcji.

Według informacji Ministerstwa Skarbu Państwa głównymi kryteriami decydującymi o wyborze projektu będą: rentowność (wewnętrzna stopa zwrotu – IRR na poziomie minimalnym: Wibor + 450 pkt.) oraz poziom ryzyka (ścieżka wyjścia z inwestycji oraz ryzyko biznesowe). Gdy projekty będą wykazywać podobne parametry, brane pod uwagę będą inne kryteria:

- pozytywny wpływ na zatrudnienie w gospodarce,
- poprawa jakości życia obywateli,
- rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego i polepszenie kultury finansowania inwestycji wśród instytucji publicznych (np. samorządów),
- bezpośrednie zwiększanie konkurencyjności kraju,
- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i surowcowego Polski,
- tworzenie z polskich przedsiębiorstw regionalnych i światowych liderów,
- zaangażowanie kapitału zagranicznego.

Do czerwca 2013 r. w spółce Polskie Inwestycje Rozwojowe złożono ok. 40 projektów. Według szacunków kierownictwa podmiotu szansę na realizację ma jedynie 5-7% z nich. Jak podaje Ministerstwo Skarbu Państwa, konstrukcja PIR, a także całego Programu Inwestycje Polskie, czerpie z najlepszych doświadczeń zarówno państwowych funduszy, jak i banków rozwojowych i funduszy private equity. Wykorzystano m.in. rozwiązania zastosowane w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (instytucja międzynarodowa), Europejskim Banku Inwestycyjnym (instytucja międzynarodowa), Marguerite Fund (podmiot paneuropejski), jak i w państwowych wehikulach inwestycyjnych z: Kazachstanu (Khazanah Nasional), Niemiec (KfW), Norwegii (Norway National Reserve Fund), Singapuru (Temasek, GIC), USA (Blackstone, KKR) i Wielkiej Brytanii (UK Guarantees Scheme).

Finansowanie budżetowe

Infrastruktura w budżecie

Finansowanie zadań z zakresu infrastruktury transportu lądowego opiera się na następujących źródłach:

- środki budżetu państwa,
- środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- środki unijne – pochodzące z dostępnych funduszy pomocowych i programów rozwojowych oraz inne źródła zagraniczne,
- środki prywatne inwestorów m.in. w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- środki uzyskiwane od użytkowników infrastruktury,
- kredyty komercyjne i pożyczki.

Budżet państwa jest to roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy państwowej, organów kontroli i ochrony prawa, sądów trybunałów oraz administracji rządowej uchwalany w formie ustawy na okres roku kalendarzowego zwanego rokiem budżetowym.

Wydatki budżetowe na infrastrukturę

W bieżącym roku na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą transportu lądowego zaplanowano 4 mld 750 mln 905 tys. zł. Wydatki na publiczne drogi zaplanowano w kwocie 2 mld 292 mln zł, co oznacza spadek o 53 mln zł w stosunku do planów na rok 2012. Również Inspekcja Transportu Drogowego dostanie mniej środków. Ma to być 135,04 mln zł (150,712 mln zł w roku poprzednim). Wzrost wydatków dotyczy jedynie autostrad płatnych, na które będzie przeznaczonych 39,1 mln zł w stosunku do 34,08 mln zł w poprzednim budżecie. Spadną natomiast nakłady przewidziane na wydatki związane z zarządzaniem, utrzymaniem i remontami dróg. GDDKiA straciła w tegorocznym budżecie 25 mln zł na ten cel i otrzyma 593,855 mln zł.

W budżecie na rok 2013 znacząco zyskać miała branża kolejowa. Największe zmiany dotyczyły infrastruktury kolejowej, na którą wydatki z budżetu miały wzrosnąć w porównaniu do 2012 roku o blisko 500 mln zł i wynieść 2 mld 817 mln zł. Jednak w sierpniu rząd przyjął projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Zakłada on odejście od zasady (zapisanej w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego), że „wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych”.

W efekcie spółka PKP Polskie Linie Kolejowe ma otrzymać w tegorocznym budżecie 1 mld zł mniej na dotację, z której mają być finansowane inwestycje infrastrukturalne. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ma stracić tylko 2 mln zł na wydatki administracyjne. Spółka PKP PLK, która tylko w ubiegłym roku odnotowała grubo ponad 700 mln zł straty, ma zrekompensować sobie utratę tych środków poprzez emisję obligacji. Mają one zostać wyemitowane w październiku 2013 r.

Z kolei Polska Agencja Żeglugi Powietrznej otrzyma 9,507 mln zł dotacji budżetowej (w 2012 roku 8,365 mln zł), Urząd Lotnictwa Cywilnego straci ponad 3,6 mln zł i dostanie 50,186 mln zł, urzędy żeglugi śródlądowej otrzymają z budżetu 14,132 mln zł, w porównaniu do 13,386 mln zł w roku poprzednim. Dla Urzędu Regulacji Energetyki zaplanowano w budżecie na ten rok 95,060 mln zł, czyli więcej o 9 mln zł w stosunku do roku poprzedniego.

Należy podkreślić, iż wydatki zaplanowane w danym dziale nie odzwierciedlają wszystkich nakładów ponoszonych na realizację zadań z zakresu określonej dziedziny działalności państwa. Opis wydatków poniesionych na realizację zadań publicznych wraz z celami oraz wartościami mierników przedstawia budżet w układzie zadaniowym, w którym w sposób ogólny i skonsolidowany prezentowane są planowane środki publiczne ujęte w projekcie ustawy budżetowej. Budżet zadaniowy obejmuje ponadto, poza wydatkami części budżetowych (budżetu państwa i budżetu środków europejskich), także wydatki lub koszty jednostek sektora finansów publicznych w tym m.in. funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej.

Zgodnie ze skonsolidowanym planem wydatków dla państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych (o których mowa w art. 9 pkt. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) w układzie zadań państwa na funkcję numer 19 – Infrastruktura transportowa – w 2013 r. ma zostać przeznaczonych 14,51 mld zł.

Programy wieloletnie

W ramach funkcji 19. Infrastruktura transportowa realizowane są następujące programy wieloletnie:

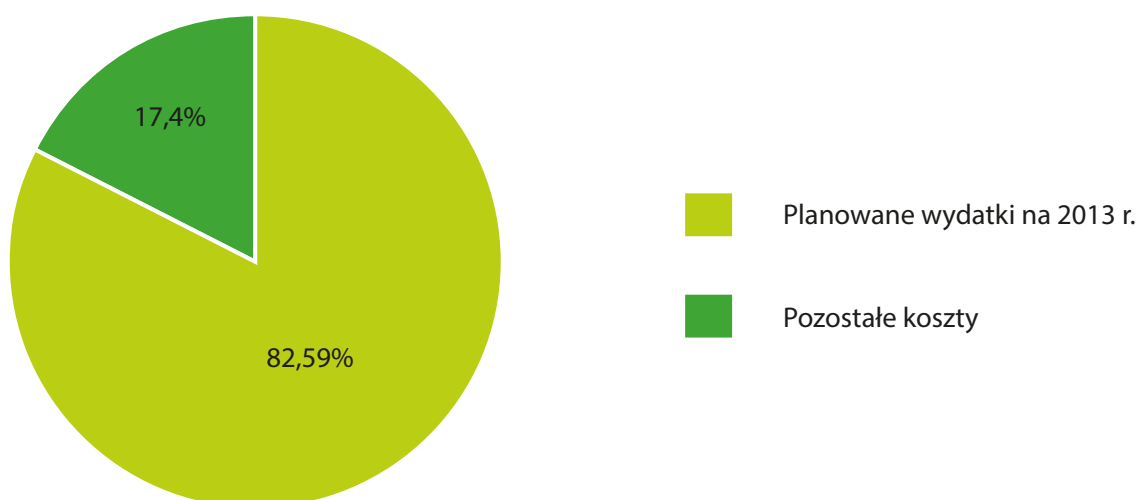
Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015

Wieloletni „Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015” realizowany będzie w 2013 r. w ramach działań w funkcji 19 Infrastruktura transportowa, w zadaniu 19.1. Wspieranie transportu drogowego, w podzadaniach 19.1.1. W Budowa i przebudowa sieci dróg publicznych oraz 19.1.2. Utrzymanie i zarządzanie siecią dróg krajowych. Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. Nadzór nad realizacją Programu przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad sprawuje Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Program jest średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych – określa cele i priorytety inwestycyjne, wskazuje poziom i źródła niezbędnego finansowania oraz listę zadań do realizacji. Okres realizacji Programu zaplanowano na 5 lat, natomiast okres programowania rzeczowego i finansowego obejmuje okres 3 lat (2011-2013) – Program zawiera szczegółową listę zadań inwestycyjnych, których realizacja zostanie rozpoczęta do 2013 r. oraz określa wielkość środków przeznaczonych na ten cel w Krajowym Funduszu Drogowym (z przeznaczeniem na budowę, przebudowę oraz prace przygotowawcze po otwarciu tytułów inwestycyjnych) oraz w budżecie państwa (z przeznaczeniem na prace przygotowawcze, remonty, utrzymanie, zarządzanie i inwestycje kubaturowe). Przewiduje się, że możliwe efektem realizacji programu na koniec 2013 r. będzie m.in. ok. 810 km autostrad oddanych do ruchu, ok. 690 km dróg ekspresowych oddanych do ruchu, jak również ok. 200 km oddanych obwodnic (26 szt.). W wyniku realizacji programu ilość dróg w stanie dobrym wyniesie 66%.

Całkowite koszty programu w latach 2011-2015 (z uwzględnieniem finansowania z Krajowego Funduszu Drogowego do końca 2013 r.) wynoszą 70 572,8 mln zł, natomiast wydatki budżetowe w 2013 r. zaplanowano w kwocie 2 935 mln zł. Udział wydatków na realizację programu (wszystkie źródła) zaplanowanych na 2013 r. w stosunku do kosztów całkowitych programu zaprezentowano na wykresie (następna strona).

Cel	Jednostka realizująca	Miernik	2013 plan
Poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad (w km)	263,4
		Długość przebudowanych dróg krajowych (w km)	21,9

Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015Program wieloletni pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”

Wieloletni „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” na lata 2012-2015 realizowany będzie w 2013 r. na poziomie działania w ramach funkcji 19. Infrastruktura transportowa, zadania 19.1. Wspieranie transportu drogowego, podzadania 19.1.1. Budowa i przebudowa sieci dróg publicznych. Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. Koordynację i nadzór nad realizacją programu przez wojewodów sprawuje minister administracji i cyfryzacji.

Celem programu jest podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej, poprzez wsparcie działań samorządu gminnego i powiatowego na rzecz modernizacji i budowy dróg lokalnych o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot samorządowych. Realizacja programu ma służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach lokalnych; rozwojowi spójnej, funkcjonalnej i efektywnej sieci dróg publicznych w skali lokalnej i regionalnej; promocji współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, w działaniach na rzecz rozwoju i modernizacji lokalnej infrastruktury drogowej; odbudowie i przywracaniu funkcji komunikacyjnej dróg zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku klęsk żywiołowych; rozwojowi i modernizacji połączeń drogowych o istotnym znaczeniu dla rozwoju obszarów wiejskich; poprawie dostępności komunikacyjnej lokalnych ośrodków gospodarczych, przedsiębiorstw i zakładów pracy o istotnym znaczeniu dla społeczności lokalnej; poprawie dostępności komunikacyjnej instytucji publicznych i innych instytucji świadczących usługi publiczne; rozwojowi lokalnych połączeń drogowych istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, ratownictwa, zarządzania kryzysowego oraz ochrony granicy państwowej.

Całkowite koszty Programu w latach 2012-2015 wynoszą 10 mld 666 mln 667 tys. zł, natomiast wydatki budżetowe w 2013 r. zaplanowano w kwocie 500 mln zł.

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015

„Wieloletni program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” na lata 2011-2013 realizowany jest w 2013 r. na poziomie działania w ramach funkcji 19 Infrastruktura transportowa, zadania 19.2. Transport kolejowy, podzadania 19.2.1. Inwestycje w infrastrukturę kolejową. Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 219/2011 z dnia 7 listopada 2011 r. Nadzór nad realizacją programu przez PKP Polskie Linie Kolejowe sprawuje Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Program zakłada realizację ponad 100 projektów umożliwiających budowę nowej oraz modernizację i rewitalizację (odtworzenie) istniejącej infrastruktury kolejowej. Obejmuje on także prace przygotowawcze dla kolejnych inwestycji, w tym dla kolei dużych prędkości. Efektem realizacji programu ma być m.in. skrócenie czasu przejazdu między największymi polskimi miastami i podwyższenie maksymalnej prędkości jazdy pociągów ze 160 km/h do 200 km/h dla 595 km torów. W ramach programu przewiduje się m.in. poprawę stanu techniczno-eksploatacyjnego 3 205 km torów,

budowę nowoczesnych systemów zabezpieczenia ruchu na 1 340 przejazdach kolejowo-drogowych, budowę 338 bezkolizyjnych skrzyżowań dwupoziomowych oraz wyposażenie 800 km linii w urządzenia ERTMS, co wydatnie przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa i komfortu jazdy. Program wpłynie także na poprawę spójności terytorialnej kraju przez zwiększenie dostępności komunikacyjnej, a także powiązań międzyregionalnych nie tylko ze stolicą, jak również umożliwi wzrost mobilności mieszkańców.

Program finansowany będzie z publicznych środków krajowych (pochodzących z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego), jak również ze środków europejskich oraz środków własnych PKP Polskich Linii Kolejowych. Całkowite koszty programu w latach 2011-2013 wynoszą 18 mld 263 mln 439 tys. zł, natomiast wydatki budżetowe w 2013 r. zaplanowano w kwocie 3 mld 234 mln 577 tys. zł.

Wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 zaplanowano wydatki budżetu państwa, nieuwzględnione w budżecie środków europejskich, na realizację projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 13 mld 118 mln 864 tys. zł, w tym na:

- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich,
- finansowanie i współfinansowanie: projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieuwjętych w budżecie środków europejskich,
- finansowanie projektów pomocy technicznej,
- finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE,
- finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej.

W ramach powyższej kwoty w poszczególnych częściach budżetowych zaplanowana została kwota 6 mld 709 mln 181 tys. zł na wydatki przeznaczone na projekty realizowane m.in. w ramach:

1) Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, w tym na:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,
- Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa.

2) Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy,

3) Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”,

4) innych programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieuwjętych w budżecie środków europejskich,

5) Wspólnej Polityki Rolnej.

Pozostała część wydatków w wysokości 6 mld 409 mln 683 tys. zł została zaplanowana w rezerwach celowych budżetu państwa, z tego:

- w rezerwie celowej poz. 8 – z przeznaczeniem na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieuwjętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE – 6 404,6 mln zł,
- w rezerwie celowej poz. 19 – z przeznaczeniem na zmiany organizacyjne i nowe zadania oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – 5 mln zł.

Zaplanowanie rezerw wynika z faktu, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej nie można dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej. Ponadto rezerwa ta obejmuje również wydatki na umowy, których podpisanie jest dopiero planowane. Jednocześnie należy zauważyć, że stopień realizacji poszczególnych projektów kształtuje się różnie w poszczególnych częściach budżetowych, więc trudno przewidzieć, który dysponent wykorzysta w pełni środki ujęte w ramach własnej części, a w których przypadkach realizacja projektów z różnych przyczyn będzie przebiegała z opóźnieniem, co ostatecznie będzie miało wpływ na różny poziom wykorzystania środków w ramach części danego dysponenta. Ponadto stopień zaawansowania realizacji programów operacyjnych nie pozwala w pełni określić wszystkich potrzeb dysponentów.

Umieszczenie części wydatków w rezerwie celowej pozwoli na sprawniejszą i bardziej elastyczną realizację projektów finansowanych w ramach poszczególnych programów, a tym samym przyczyni się do lepszej absorpcji środków unijnych.

Zaplanowane w budżecie państwa wydatki w poszczególnych częściach budżetowych dotyczą następujących programów:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – w ramach POIiŚ zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 491 mln 049 tys. zł,
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 784 mln 280 tys. zł,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki – w ramach PO KL zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 858 mln 711 tys. zł,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – w ramach PO IG zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 863 mln 564 tys. zł,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna – w ramach PO PT zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 377 mln 732 tys. zł,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – w ramach PO RPW zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 74 mln 827 tys. zł,
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa – w ramach tych programów zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 58 mln 103 tys. zł,
- Norweski Mechanizm Finansowy 2009-2014, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 – w ramach tych mechanizmów zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 50 mln 608 tys. zł,
- Szwajcarsko-Polski Program Współpracy – w ramach tego programu zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 11 mln 984 tys. zł,
- Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” – w ramach tego programu zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 144 mln 902 tys. zł,
- Pozostałe programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, nieujęte w budżecie środków europejskich – w ramach tych programów zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 117 mln 433 tys. zł,
- Wspólna Polityka Rolna – w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zaplanowano na 2013 r. wydatki w częściach budżetowych w wysokości 2 mld 875 mln 988 tys. zł.

Pozostałe źródła finansowania – uzupełniające UE

Krajowy Fundusz Drogowy

Krajowy Fundusz Drogowy jest funduszem celowym utworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (działa od stycznia 2004 r.). KFD jest jednym ze źródeł finansowania budowy dróg. Jego głównym zadaniem jest gromadzenie środków finansowych na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz na przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat. Środki będące do dyspozycji KFD pochodzą z:

- opłaty paliwowej (najstabilniejsze źródło finansowania, będące podstawą do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania obligacji i ich spłaty),
- odsetek z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetek od lokat okresowo wolnych środków KFD w bankach,
- przychodów z akcji,
- opłat za przejazdy autostradą pobieranych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz spółkę drogową specjalnego przeznaczenia,
- płatności dokonywanych przez spółki na mocy umów o budowie i eksploatacji lub tylko eksploatacji autostrady (w tym tych na rzecz GDDKiA),
- wpływów GDDKiA z odpłatnego udostępniania nieruchomości nabytych na cele budowy dróg,
- źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- opłat za dokumentację SIWZ, zatrzymanych wadium czy zabezpieczeń należytego wykonania umowy oraz kar umownych w procedurach przetargowych rozpisywanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad,
- kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez BGK,
- wpływów z obligacji emitowanych na rzecz KFD przez BGK, jak również inwestycji środków KFD w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,
- dotacji i pożyczek z budżetu państwa, darowizn i innych.

Środki zgromadzone w Krajowym Funduszu Drogowym przeznaczane są przede wszystkim na finansowanie budowy i przebudowy dróg krajowych realizowanych przez GDDKiA, jak również na płatności dla spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady (gwarantowane i poręczane przez Skarb Państwa). Ponadto KFD finansuje także przedsięwzięcia drogowe powierzone drogowej spółce specjalnego przeznaczenia (a także koszty utworzenia jej samej). Z Funduszu finansowane jest również przygotowanie, wdrożenie, budowa i eksploatacja systemu elektronicznego poboru opłat oraz usługi doradcze związane z budową i przebudową dróg (w tym autostrad). Ponadto, w latach 2010-2012 środki z KFD były używane w celu wyremontowania i odbudowy dróg zniszczonych w wyniku powodzi z 2010 r. Szczegółowe ustalenia dotyczące sposobu i terminu wypłat zawierane są w porozumieniu pomiędzy BGK a ministrem transportu, budownictwa i gospodarki morskiej.

Wpływy KFD w 2012 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Zmiana do 2011 r.	
	2011	2012	Nominalna	%
Wpływy z tytułu opłaty paliwowej	3 274,7	3 538,1	263,4	8,0
Wpływy środków z funduszy UE	10 437,8	14 282,2	3 844,4	36,8
Wpływy z tytułu zaciągniętych zobowiązań kredytowych	3 190,7	2 494,5	-696,2	-21,8
Wpływy z tytułu emisji obligacji	8 026,4	3 916,7	-4 109,7	-51,2
Wpływy w ramach systemu „koncesyjnego”	1 031,6	1 305,6	274,0	26,6
Pozostałe	121,7	308,3	186,6	153,3
Razem wpływy	26 082,9	25 845,4	-237,5	-0,9

Źródło danych: BGK

Wydatki KFD w 2012 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Zmiana do 2011 r.	
	2011	2012	Nominalna	%
Wydatki na zadania inwestycyjne, proces przygotowania oraz odnowy i utrzymania sieci drogowej	23 029,7	18 598,2	-4 431,5	-19,2
Roszczenia podwykonawców	0,0	59,7	59,7	-
Wydatki na obsługę kredytów i obligacji	1 911,6	2 718,3	806,7	42,2
Wydatki na wynagrodzenie prowizyjne dla BGK	8,2	8,5	0,3	3,7
Wydatki w ramach systemu „koncesyjnego”	1 265,0	1 864,8	599,8	47,4
Pozostałe	31,6	36,8	5,2	16,4
Razem wydatki	26 246,1	23 286,3	-2 959,8	-11,3

Źródło danych: BGK

To, na co będą wykorzystane wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego, ustalane jest w planie finansowym KFD, wyodrębnionym w planie finansowym BGK na określony rok. Projekt takiego dokumentu musi być do 15 października każdego roku poprzedzającego ten, w którym będzie obowiązywać, przedstawiony do uzgodnienia ministrowi transportu oraz ministrowi finansów. Wymagane jest także zaopiniowanie przez ministra rozwoju regionalnego (w zakresie środków przeznaczonych na realizację inwestycji finansowanych z programów operacyjnych). Uzgodnienia i opinie muszą zostać wydane do dnia 31 października. Poszczególne wypłaty realizowane są na podstawie wniosków kierowanych w tej sprawie przez GDDKiA do BGK.

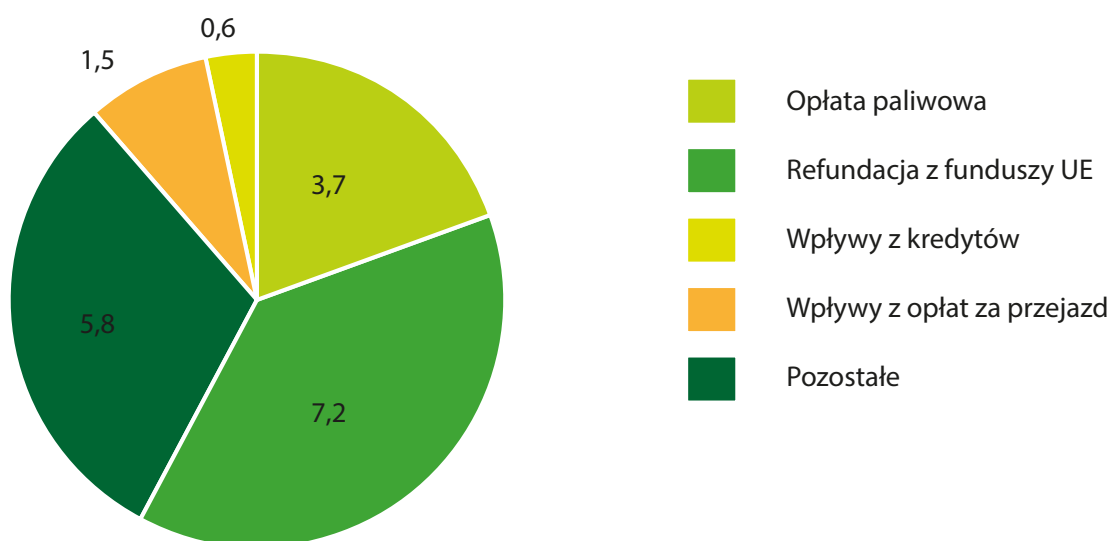
W 2012 r. łączne wpływy KFD w 2012 r. wyniosły 25,8 mld zł. Oznacza to, że były niższe niż te odnotowane w 2011 r. o 237,7 mln zł. Wpływy do KFD z refundacji wydatków poniesionych na inwestycje współfinansowane z budżetu UE wyniosły 14,282 mld zł (w tym z POIiŚ – ok. 14 mld zł, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej – ok. 275 mln zł). Podstawowym źródłem zasilania Funduszu w zeszłym roku była opłata paliwowa. W części przypadającej na rzecz Funduszu wpływy do KFD osiągnęły poziom 3,5 mld zł.

Wpływy i wydatki FK w latach 2006-2012 (w mln zł)



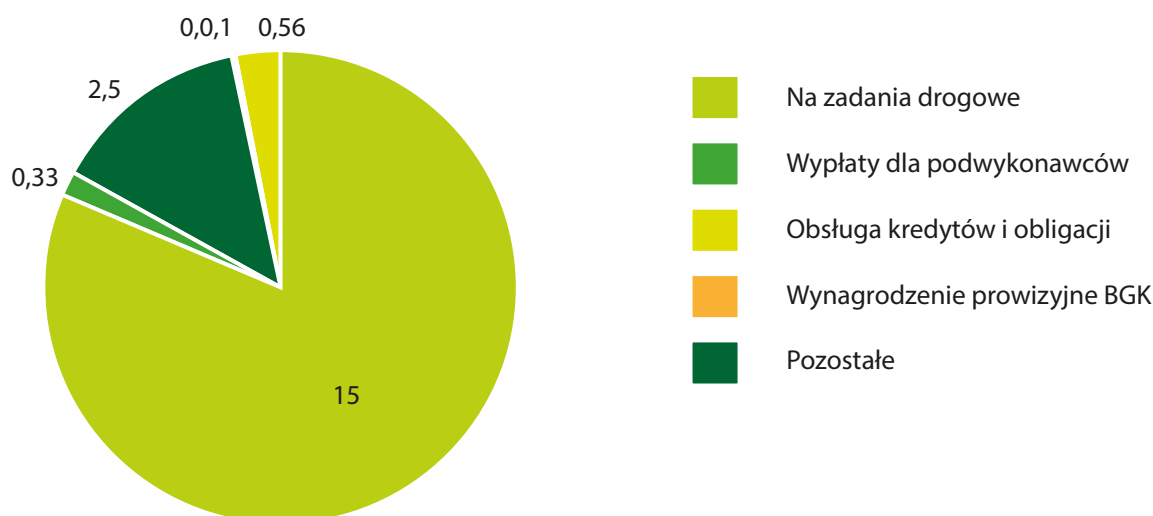
Źródło danych: opracowanie własne, * 2013 r. - prognoza

Planowane wpływy KFD w 2013 r. (w mld zł)



Źródło danych: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Planowane wydatki KFD w 2013 r. (w mld zł)



Źródło danych: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

BGK może zaciągać zobowiązania na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego. W 2012 r. były to trzy umowy zawarte pomiędzy Bankiem a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Nordyckim Bankiem Inwestycyjnym na łączną kwotę 1,3 mld euro. Dotyczą one realizacji inwestycji budowy obwodnicy Warszawy (umowa z EBI na 300 mln euro, dwa odcinki S8), odcinka A1 (umowa z NBI, odcinek Stryków – Tuszyń) oraz S7 i S8 (umowa z EBI na 900 mln euro).

W zeszłym roku wyemitowano obligacje na potrzeby KFD o wartości nominalnej ponad 3,7 mld zł (ich termin zapadalności to 25 października 2022 r.). Łączne wpływy z emisji obligacji Funduszu wraz z premiami i odsetkami otrzymanymi przy rozliczeniu wyniosły ponad 3,9 mld zł.

Według planów ministerialnych łączne wpływy Krajowego Funduszu Drogowego w 2013 r. mają wynieść 18,8 mld zł. Największy udział w tej kwocie ma mieć refundacja z funduszy UE – 7,2 mld zł, następnie wpływy z kredytów – 5,8 mld zł oraz z opłat za przejazd – 3,7 mld zł. Według zapowiedzi, w tym roku nie będzie emisji obligacji na potrzeby KFD.

Do niedawna środki pozyskane z emisji obligacji i zaciąganych kredytów na potrzeby KFD mogły być przeznaczane tylko na finansowanie budowy dróg. W lipcu 2013 r. wprowadzono jednak zmianę w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Umożliwiła ona spłacane zobowiązań KFD właśnie z obligacji i kredytów. Zmiany spowodowane zostały koniecznością zwiększenia płynności finansowej Funduszu, którego obecne zobowiązania to ok. 41 mld zł. Tymczasem w 2014 r. KFD będzie musiał wykupić obligacje za 8,5 mld zł (wraz z odsetkami), a na to brakuje 1,6 mld zł. Podobna sytuacja miałaby miejsce w 2018 r. Na wykup obligacji trzeba będzie przeznaczyć 13 mld zł (zabrakłoby 1 mld zł). Co warto podkreślić, według polskich regulacji prawnych dług KFD nie jest wliczany do długu publicznego.

Fundusz Kolejowy

Fundusz Kolejowy jest funduszem celowym utworzonym w BGK, który gromadzi środki finansowe na przygotowanie oraz realizację inwestycji budowy i przebudowy linii kolejowych, remontów i ich utrzymania, a także likwidację zbędnych linii kolejowych. FK może również łożyć na wydatki bieżące PKP PLK związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową. Podmiot ten został powołany na mocy ustawy z 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym. Pierwotnie zakładano, że środki z niego pochodzące mają służyć tylko realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Kiepska sytuacja finansowa polskiego kolejnictwa wpłynęła na zmianę takiego podejścia do FK. Gdy pojawił się wymóg oddzielenia PKP Polskich Linii Kolejowych od pozostałych spółek dawnego państwowego PKP, wprowadzono także zapis umożliwiający finansowanie ze środków FK nabycia od PKP SA przez Skarb Państwa akcji PKP PLK. Umożliwia to oddzielenie zarządcy infrastruktury kolejowej od Grupy PKP, czego wymaga prawo unijne. W wyniku przejścia przez samorządy wojewódzkie na własność Przewozów Regionalnych (2009 r.), władzom regionów umożliwiono finansowanie z FK zadań z zakresu zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do świadczenia usług na mocy umów o usługach publicznych (czyli tych wykorzystywanych m.in. przez Przewozy Regionalne), a także współfinansowanie zadań własnych województw w zakresie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

Wpływy Funduszu Kolejowego to:

- 20% wpływów z opłaty paliwowej,
- odsetki z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetki od lokat okresowo wolnych środków FK w bankach,
- przychody z akcji w spółkach przekazanych ministrowi transportu przez Skarb Państwa w celu zasilenia Funduszu,
- przychody ze sprzedaży akcji przekazywanych przez ministra skarbu na wniosek ministra transportu temu drugiemu w celu zasilenia Funduszu Kolejowego,
- środki z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz FK przez BGK,
- środki pozyskane ze sprzedaży obligacji emitowanych na rzecz FK przez BGK,
- pieniądze pozyskane po zainwestowaniu środków Funduszu w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,
- darowizny, zapisy i inne.

Na rzecz Funduszu BGK może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje. Są one gwarantowane przez Skarb Państwa. Ustawa o Funduszu Kolejowym określa także, że w latach 2011-2015 w przypadku niedoboru środków na rachunku FK, niezbędnych do terminowej obsługi zadań związanych ze współfinansowaniem zadań własnych województw w zakresie organizowania kolejowych przewozów pasażerskich, BGK po uzgodnieniu z ministrami finansów i transportu może finansować ich realizację ze środków własnych.

Wpływy FK w 2012 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Zmiana do 2011 r.	
	2011	2012	Nominalna	%
Wpływy do Funduszu, w tym:	1 061,7	1 021,8	-39,9	-3,8
- wpływy z tytułu opłaty paliwowej	943,7	1 009,5	65,8	7,0
- pozostałe wpływy	118,0	12,3	-105,7	-89,6

Źródło danych: BGK

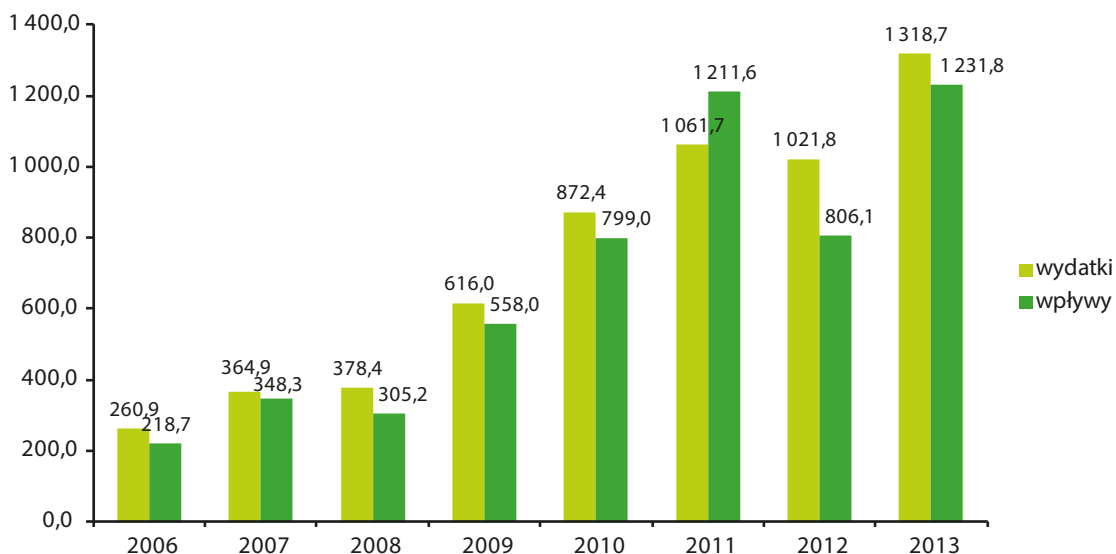
Wydatki z FK w 2012 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie		Zmiana do 2011 r.	
	2011	2012	Nominalna	%
Wydatki z Funduszu, w tym:	1 211,6	806,1	-405,5	-33,5
Wydatki na realizację programu rządowego	1 100,3	805,5	-294,8	-26,8
- na inwestycje w infrastrukturę kolejową	367,4	149,9	-217,5	-59,2
- na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej	91,9	47,0	-44,9	-48,9
- na zakup, modernizację, naprawę pojazdów kolejowych – samorządy województw	141,0	94,1	-46,9	-33,3
- na zadania własne województw w zakresie organizacji regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich	0,0	150,0	150,0	-
- na nabycie przez SP akcji i udziałów od PKP SA	500,0	350,0	-150,0	-30,0
- na wydatki PKP PLK SA na zarządzanie infrastrukturą	0,0	14,5	14,5	-
Pozostałe wydatki	111,3	0,6	-110,7	-99,5%

Źródło danych: BGK

Wydatki Funduszu Kolejowego na okres od roku do sześciu lat określa program rzeczowo-finansowy, opracowywany przez ministra transportu w uzgodnieniu z ministrem finansów i w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Dokument ten szczegółowo określa: treść wykazu zadań w zakresie remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej wraz z wysokością finansowania, treść wykazu poszczególnych kolejowych projektów inwestycyjnych wraz z wysokością finansowania, treść wykazu zbędnych linii kolejowych przewidzianych do likwidacji, przewidywaną wysokość środków przeznaczonych na finansowanie wydatków bieżących PKP PLK związanych z działalnością zarządzania infrastrukturą kolejową, środki na finansowanie lub współfinansowanie zakupu, modernizacji i naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych (w podziale na lata i województwa), wysokość środków przeznaczonych na sfinansowanie nabycia od PKP SA przez

Wpływy i wydatki FK w latach 2006-2012 (w mln zł)



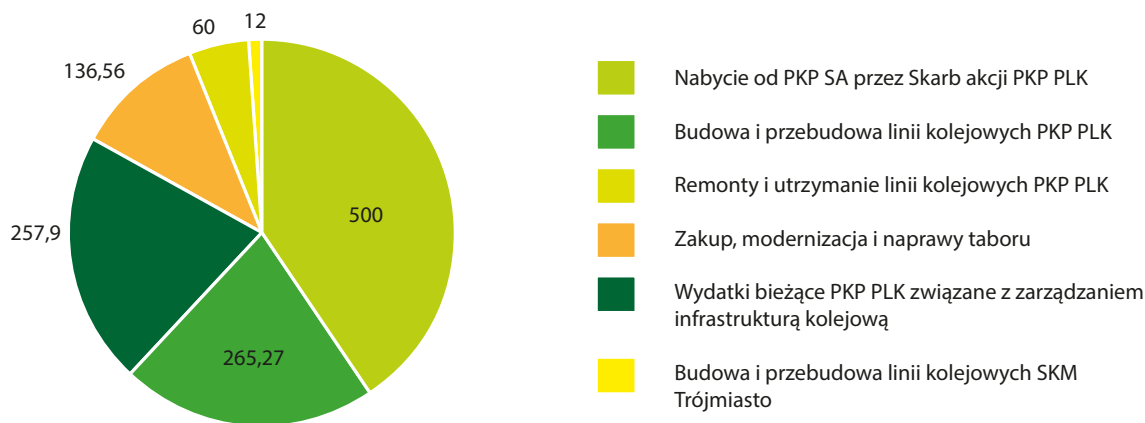
Źródło danych: opracowanie własne, * 2013 r. - prognoza

Skarb Państwa akcji PKP PLK, przewidywaną wysokość środków przeznaczonych w 2012 r. na współfinansowanie zadań własnych województw w zakresie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w ramach usług publicznych. Jednorazowo doszła do tego także wysokość środków przeznaczonych na sfinansowanie nabycia od PKP SA w 2010 r. przez Skarb Państwa udziałów w kapitale zakładowym Przewozów Regionalnych. Program jest zatwierdzany przez Radę Ministrów do 30 listopada roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Po tym terminie minister transportu może jeszcze dokonywać przesunięć środków w ramach programu pomiędzy zadaniami, pod warunkiem, że nie są one większe niż 20% wartości kosztorysowej określonego zadania.

W zeszłym roku wpływy do Funduszu Kolejowego wyniosły nieco ponad 1,021 mld zł. Ogromna większość pozyskanych pieniędzy, bo aż ok. 1 mld zł to fundusze pozyskane z opłaty paliwowej. Wydatki natomiast wyniosły nieco ponad 806 mln zł. Oznacza to, że w 2012 r. z Funduszu Kolejowego wydano mniej aż o 405,5 mln zł niż w 2011 r. Największą kwotę – 350 mln zł, przeznaczono na nabycie przez Skarb Państwa od PKP SA akcji PKP PLK. Na zadania własne województw w zakresie organizacji regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wydano 150 mln zł, a niewiele mniej (149,9 mln zł) na zadania w zakresie inwestycji. 94,1 mln zł pochłonęły zakupy, modernizacje i naprawa pojazdów kolejowych dla samorządów wojewódzkich, a 47 mln zł zostało przeznaczonych na zadania w zakresie remontów i utrzymania sieci. W 2012 r. PKP PLK otrzymały także 14,5 mln zł na wydatki na zarządzanie infrastrukturą kolejową.

Program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na 2013 r. zakłada wpływy na poziomie ok. 1,3 mld zł, a wydatki w wysokości ok. 1,23 mld zł. Najwięcej środków ma być wydanych na sfinansowanie nabycia od PKP SA przez Skarb Państwa akcji PKP PLK – aż 0,5 mld zł. Około 265,2 mln zł popłynąć ma na przygotowanie oraz budowę i przebudowę linii kolejowych przez PKP PLK. Nieco mniej – 257,9 mln zł zostanie przeznaczonych na ich remonty i utrzymanie. 136,5 mln zł pochłoną natomiast zakupy, modernizacje i naprawy pojazdów kolejowych używanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. 60 mln zł otrzyma PKP PLK na wydatki bieżące związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, a 12 mln zł na przygotowanie oraz budowę i przebudowę linii kolejowych PKP SKM w Trójmieście.

Planowane wydatki z Funduszu Kolejowego



Źródło danych: opracowanie własne, * 2013 r. - prognoza

Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne to forma wspólnej realizacji określonego przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. W Polsce podstawą prawną nawiązywania takiej współpracy jest ustawa z 19 grudnia 2008 r., która zawiera m.in. uregulowania dotyczące sposobu wyboru partnera prywatnego czy zasad podpisywania umów ppp.

Podmiotami, które mogą zawrzeć umowę ppp są partner komercyjny (krajowy lub zagraniczny) oraz partner publiczny – jednostka sektora finansów publicznych (ministerstwo, władza centralna lub samorządowa, agencja publiczna lub inna jednostka kontrolowana przez sektor publiczny). Możliwe jest także utworzenie przez podmiot publiczny osoby prawnej, która zawiera taką umowę. Warunkiem jest jednak, aby taki twór był sfinansowany w ponad 50% przez podmiot publiczny albo aby ten ostatni miał ponad połowę udziałów lub akcji lub chociaż sprawował nadzór nad tym podmiotem lub miał prawo do powołania składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Partnerami podmiotów komercyjnych mogą być też związki grupujące partnerów publicznych lub utworzone przez nich podmioty. Przedsięwzięciem realizowanym w formule ppp może być budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła (zwłaszcza wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność). W jaki sposób podmiot publiczny jest wybierany do partnerstwa? W większości przypadków sposób ten jest regulowany przez prawo zamówień publicznych. Wyjątkiem jest sytuacja, w której wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego – np. opłat za przejazd zbudowanym odcinkiem autostrady. Wówczas podstawą wyboru partnera jest ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Ustawa o ppp definiuje, że najkorzystniejszą ofertą prywatnego podmiotu jest ta, która przedstawi najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia: podziału zadań i ryzyk oraz terminów i wysokości przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego (jeżeli są planowane). Innymi kryteriami oceny ofert mogą być także: podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, efektywność realizacji przedsięwzięcia (w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych), jak również kryteria takie jak jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszty utrzymania czy serwis. W umowie o ppp partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację lub gwarantuje poniesienie ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny natomiast zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Może być nim np. nieruchomości, która po zakończeniu czasu trwania umowy ppp powinna wrócić do podmiotu publicznego.

W umowie o ppp mogą być także zawarte postanowienia o powołaniu przez obie strony spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, w której prawo pierwokupu akcji lub udziałów przysługuje podmiotowi publicznemu.

Za największą zaletę przedsięwzięć realizowanych w formule ppp uznawane jest to, że zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu. Racjonalny podział ryzyk jest także powodem występowania innej zalety ppp, a mianowicie znaczącego skrócenia czasu trwania i zmniejszenia całkowitego kosztu inwestycji. Wśród innych plusów wymieniany jest fakt, że zazwyczaj realizacja inwestycji w formule ppp przebiega zgodnie z założonym wcześniej planem, bez opóźnień (w przeciwieństwie do np. wielu „samodzielnych” przedsięwzięć samorządowych). Podmiotowi komercyjnemu zależy bowiem na tym, aby z danej inwestycji czerpać zyski jak najszybciej. Z kolei partner publiczny może korzystnie rozłożyć w czasie ponoszone przez siebie nakłady finansowe.

Najwięcej zalet posiadają tzw. projekty hybrydowe. W tym modelu finansowania projektu ppp wykorzystywane są środki unijne – pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, stanowiące uzupełnienie finansowania prywatnego. Taka dotacja pokrywa maksymalnie 85% luki finansowej, pozostała część zapewniana jest przez beneficjenta lub z krajowych środków publicznych (w praktyce możliwy jest także montaż finansowy bez wkładu beneficjenta). Dotacja UE pozwala na zwiększenie dostępności usługi partnera prywatnego, zwiększa atrakcyjność projektu. Dzięki temu nawet nierentowne przedsięwzięcia mogą być atrakcyjne dla inwestorów.

Wśród wad ppp wymieniana jest najczęściej potencjalnie wysoka korupcjogenność tej formuły, czasochłonność i skomplikowanie procedur przygotowujących do rozpoczęcia realizacji danego przedsięwzięcia. Nie bez znaczenia

jest także fakt, że banki zazwyczaj lepiej postrzegają sektor publiczny jako samodzielny podmiot, któremu łatwiej jest uzyskać wsparcie finansowe. Podmioty prywatne natomiast oceniane są jako te, dla których udzielanie kredytów jest mniej atrakcyjne i bardziej ryzykowne.

Projekty autostradowe zrealizowane jak dotąd w formule ppp to: A1 na odcinku Gdańsk – Toruń (152 km), A2 na odcinku Świecko – Konin (255 km) oraz A4 na odcinku Katowice – Kraków (61 km). Rozważana jest realizacja w ppp budowy odcinków A1 Tuszyn – Pyrzowice i A2 Warszawa – Siedlce – Kukuryki. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest także wykluczana w kontekście budowy linii „Y” kolei dużych prędkości.

Według danych Centrum PPP w 2012 r. miało miejsce 57 ogłoszeń informujących o chęci zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Stanowi to wzrost w porównaniu z 2011 r. (wówczas takich ogłoszeń było 36). Jednak ogłoszenia przekładają się na zawieranie umów w niewielkim stopniu. W 2012 r. zawarte umowy stanowią jedynie 19% ogłoszeń (było ich 9). W zeszłym roku aż 41 umów ppp realizowanych było w formie koncesji, 17 – w trybie prawa o zamówieniach publicznych, 4 – w formie spółki celowej. Tymczasem, w przyszłej perspektywie budżetowej UE według przewidywań Komisji Europejskiej liczba realizacji inwestycji publicznych w modelu ppp będzie większa – w projekcie rozporządzenia ogólnego dla okresu 2014-2020 oraz CEF znalazły się po raz pierwszy regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wybrane inwestycje prowadzone w oparciu o formułę ppp

Nazwa projektu	Podmiot publiczny	Wartość projektu (mln zł)	Województwo
Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie	Gmina Miasta Sopotu	100	Pomorskie
Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego	Gmina Ustka	2,1	Pomorskie
Internet dla Mazowsza (realizacja, utrzymanie i zarządzanie siecią szerokopasmową na terenie województwa mazowieckiego)	Agencja Rozwoju Mazowsza SA	475	Mazowieckie

Źródło danych: Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Wybrane inwestycje planowane do zrealizowania w oparciu o formułę ppp

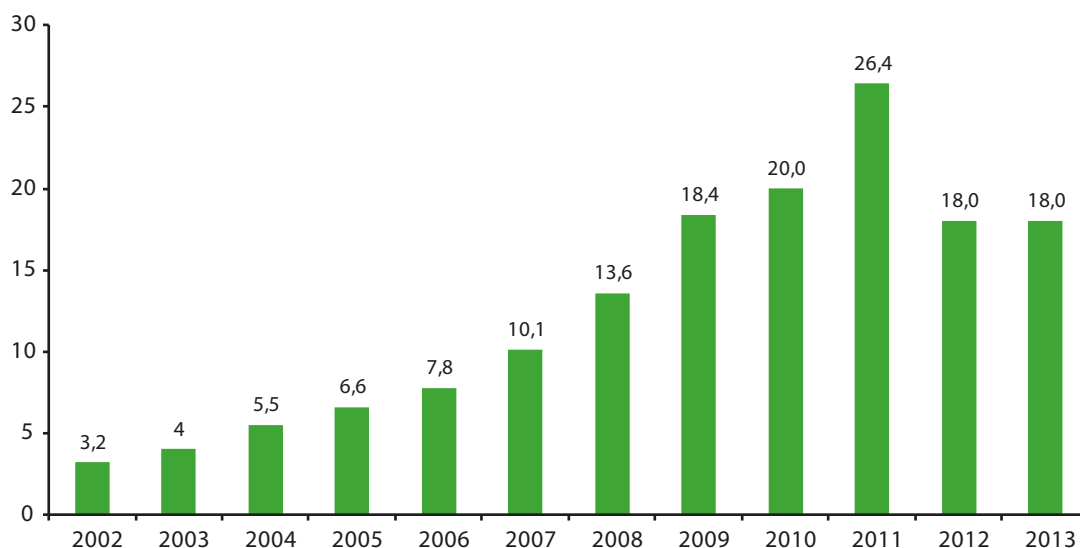
Nazwa projektu	Podmiot publiczny	Wartość projektu (mln zł)	Województwo
Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii ciepłej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Oddział Regionalny w Gdyni	17,71	Pomorskie
Budowa kotłowni na biomasę w Pieckach	Urząd Gminy Piecki	4	Warmińsko-mazurskie
Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	314	Warmińsko-mazurskie
Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej z zarządzaniem jej infrastrukturą	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	407	Wielkopolskie
Budowa dworca zintegrowanego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Mławie	Miasto Mława	15	Mazowieckie
Budowa obwodnicy Płocka	Gmina Miasto Płock	385	Mazowieckie
Modernizacja lotniska w Płocku	Gmina Miasto Płock	b.d.	Mazowieckie
Budowa Alei Wielkiej Wyspy we Wrocławiu	Gmina Wrocław – Urząd Miejski Wrocławia	400	Mazowieckie
Linowa Kolej Karkonoska	Fundacja Centrum Kultury i Rozwoju Karkonoszy	30	Dolnośląskie
Budowa, eksploatacja oraz utrzymanie drogi stanowiącej połączenie komunikacyjne z terenem inwestycyjnym „Tuczna” w Dąbrowie Górniczej	Miasto Dąbrowa Górnicza	200	Śląskie
Budowa północnej obwodnicy miasta Krosna	Miasto Krosno – Urząd Miasta Krosna	ok. 21	Podkarpackie
Budowa południowej obwodnicy miasta Krosna	Miasto Krosno – Urząd Miasta Krosna	ok. 57	Podkarpackie
Budowa wschodniej obwodnicy miasta Krosna	Miasto Krosno – Urząd Miasta Krosna	ok. 86	Podkarpackie
Budowa zachodniej obwodnicy miasta Krosna	Miasto Krosno – Urząd Miasta Krosna	ok. 27	Podkarpackie

Źródło danych: PPPortal.pl

Inwentaryzacja inwestycji infrastrukturalnych

W zeszłym roku Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wydała ok. 18 mld zł. Był to wynik niższy od 2011 r., kiedy to osiągnięto sumę rekordową – 26,4 mld zł, a także od wydatków w 2010 (20 mld zł) i 2009 r. (18,4 mld zł). Przyspieszenie inwestycyjne w 2011 r. związane było z kontraktami, które zostały podpisane z myślą m.in. o potrzebach transportowych związanych z Euro 2012. W 2013 r. utrzymany ma zostać poziom wydatków z 2012 r. – ok. 18 mld zł. Z tej kwoty 15 mld zł planowane jest do wydania na budowę autostrad i dróg ekspresowych, 1,3 mld zł na utrzymanie, a 565 mln zł na remonty i przebudowy.

Wydatki GDDKiA w latach 2002-2013 (mld zł)



Źródło danych: GDDKiA, *2013 r. - prognoza

Kontrakty na budowę odcinków autostrad i dróg ekspresowych w latach 2005-2013

Rok	Liczba kontraktów	Km	Łączna wartość umów (mld zł)
2005	4	89	3,4
2006	5	82	1,6
2007	5	87	3,4
2008	5	174	8,1
2009	26	656	26
2010	23	436	15,7
2011	14	249	7,8
2012	6	92	3,1
2013	7	126	3
Razem	95	1993	72,4

Źródło danych: obliczenia własne; część danych podana szacunkowo, niektóre kontrakty zawierane były dwukrotnie (upadłość wykonawcy, odstąpienie od umowy itd.) – wówczas wartość kontraktu i liczba kilometrów policzona również dwukrotnie

Inwestycje oddane do ruchu w 2012 r.

Trasa	Odcinek	Liczba km
A1	Kowal – Sójki	29,90
A1	Sójki – Kotliska	15,20
A1	Kotliska – Piątek	9,00
A1	Piątek – Stryków	21,00
A1	Węzeł Łódź Północ	4,90
A1	Pyrzowice – Piekary Śląskie	16,10
A1	Piekary Śląskie – Maciejów (odcinek Piekary Śląskie – Wieszowa o długości 8,06 km oddany w 2011 r.)	12,10
A2	Stryków – Konotopa odc. A	29,24
A2	Stryków – Konotopa odc. B	16,97
A2	Stryków – Konotopa odc. C	20,03
A2	Stryków – Konotopa odc. D	17,60
A2	Stryków – Konotopa odc. E	7,24
A2	Autostradowa obwodnica Mińska Mazowieckiego	20,98
A4	Szarów – Brzesko	23,10
A4	Brzesko – Wierzchosławice	20,80
A4	Wierzchosławice – Krzyż	12,90
A4	Rzeszów Centralny – Rzeszów Wschód	6,95
A1	Świerklany – Gorzyczki	10,00
S1	Pyrzowice – Podwarpie (III etap) Pyrzowice – Lotnisko	1,86
S19	Stobierna – Rzeszów Wschód	6,89
S8	Obwodnica Zambrowa i Wiśniewa	11,07
S11	Złotkowo – Rokietnica	7,80
S11	Dąbrówka – Głuchowo (Swadzim – Dąbrówka 8,1 km oddany w 2011 r.)	6,10
S14	Obwodnica Pabianic	9,60
S5	Gniezno – Czachurki	14,90
S6	Rozbudowa węzła OT z ul. Kartuską w Gdańsku – węzeł Karczemki	3,40
S7	Gdańsk – Koszwały – Obwodnica Południowa Gdańska	17,86
S7	Kalsk – Miłomłyn	36,54
S7	Olsztynek – Nidzica	31,40
S7 i S51	Obwodnica Olsztynka	
S8	Jeżewo – Białystok	22,20
S8	Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka	61,20
S8	Rawa Mazowiecka – granica państwa	22,80
S8	Modlińska – Piłsudskiego w Markach	7,10
S8	Etap I – Wrocław – Oleśnica	22,10
S8	Etap II – Oleśnica – Syców	25,10
DK12	Obwodnica Opoczna	7,90
DK50	Obwodnica Żyrardowa	15,00
DK16	Obwodnica Elku	5,69
DK74	Obwodnica Frampola	4,40
	Autostrad	294,01
	Dróg ekspresowych	329,72
	Obwodnic	32,99

Źródło danych: GDDKiA

W ostatnich latach skupiono się na realizacji inwestycji na autostradach: A1, A2 i A4 oraz drogach ekspresowych: S7, S8, S11, S14, S19, S17, S61 i S69. Najwięcej kontraktów na budowy autostrad i dróg ekspresowych podpisano w latach 2009-2011. W samym 2009 r. zawarto 26 umów na budowę ponad 650 km dróg, za łączną kwotę ponad 26 mld zł.

W wyniku realizacji programu budowy autostrad i dróg krajowych w 2012 r. oddano do ruchu ponad 656 km dróg, w tym 294 km autostrad i 329 km dróg ekspresowych. W tym roku według prognoz GDDKiA oddane do ruchu ma zostać kolejne 126,3 km autostrad i 235 km dróg ekspresowych.

Po ostatniej aktualizacji Listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko znajduje się na niej 518 przedsięwzięć o łącznej wartości 239 mld zł. Zaktualizowana lista powiększyła się o 15 nowych projektów, w tym 14 z sektora transportu, o łącznej wartości niemal 669 mln zł. Usunięto z niej natomiast 11 projektów indywidualnych, w tym pięć z sektora transportu oraz jeden z sektora energetyki (łączna wartość dofinansowania z UE wszystkich usuniętych przedsięwzięć to prawie 1,1 mln zł).

Dla potrzeb niniejszego opracowania szczególnie istotne są następujące priorytety POIiŚ i należące do nich działania:

- Priorytet VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T
 - Działanie 6.1 Rozwój sieci drogowej TEN-T (alokacja finansowa ogółem – 9,23 mld euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 7,85 mld euro, wkład ze środków publicznych – 1,38 mld euro).
 - Działanie 6.2 Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski (alokacja finansowa ogółem – 748,21 mln euro, wkład ze środków unijnych – 635,98 mln euro, wkład ze środków publicznych – 112,23 mln euro).
 - Działanie 6.3 Rozwój sieci lotniczej TEN-T (alokacja finansowa ogółem – 608,43 mln euro, wkład ze środków unijnych – 353,48 mln euro, wkład ze środków publicznych – 17,94 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 237,01 mln euro).
- Priorytet VII: Transport przyjazny środowisku
 - Działanie 7.1 Rozwój transportu kolejowego (alokacja finansowa ogółem – 7 mld euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 4,82 mld euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 1,87 mld euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 315,28 mln euro).
 - Działanie 7.2 Rozwój transportu morskiego (alokacja finansowa na działanie ogółem – 813,76 mln euro, wkład ze środków unijnych – 681,7 mln euro, wkład ze środków publicznych – 87,92 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 34,1 mln euro).
 - Działanie 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 3,25 mld euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 1,91 mld euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 1,33 mld euro).
 - Działanie 7.4 Rozwój transportu intermodalnego (alokacja finansowa na działanie ogółem – 408,86 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 162,55 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 246,31 mln euro).
 - Działanie 7.5 Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 100,6 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 85,51 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych na działanie – 15,09 mln euro).
- Priorytet VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe
 - Działanie 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego (alokacja finansowa na działanie ogółem – 141,66 mln euro, wkład ze środków unijnych – 120,41 mln euro, wkład ze środków publicznych – 21,25 mln euro).
 - Działanie 8.2 Drogi krajowe poza siecią TEN-T (alokacja finansowa na działanie ogółem – 3,24 mld euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 2,76 mld euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 486,75 mln euro).
 - Działanie 8.3 Rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 150,58 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 127,99 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 22,59 mln euro).
 - Działanie 8.4 Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego (alokacja finansowa na działanie ogółem – 58,82 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 50 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 8,82 mln euro).

- Priorytet IX: Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna
 - Działanie 9.1 Wysokosprawne wytwarzanie energii (alokacja finansowa na działanie ogółem – 244,15 mln euro, wkład ze środków unijnych – 48,4 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 11,88 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych – 183,44 mln euro).
 - Działanie 9.2 Efektywna dystrybucja energii (alokacja finansowa na działanie ogółem – 274,85 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 206,12 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych na działanie – 4,52 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 64,21 mln euro).
 - Działanie 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej (alokacja finansowa na działanie ogółem – 122,82 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 104 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 18,42 mln euro).
 - Działanie 9.4 Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 1,88 mld euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 377,31 mln euro, wkład ze środków publicznych na działanie – 207,93 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych – 1,3 mld euro).
 - Działanie 9.5 Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 27,11 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 8,13 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 2,52 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 16,46 mln euro).
 - Działanie 9.6 Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych (alokacja finansowa na działanie ogółem – 7,53 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 6,40 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych na działanie – 0,15 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych – 0,97 mln euro).
- Priorytet X: Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii
 - Działanie 10.1 Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego (alokacja finansowa na działanie ogółem – 1,53 mld euro, wkład ze środków unijnych – 866 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 155,38 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 507,58 mln euro).
 - Działanie 10.2 Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji (alokacja finansowa na działanie ogółem – 131,13 mln euro, wkład ze środków unijnych – 91,79 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 9,78 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych – 29,56 mln euro).
 - Działanie 10.3 Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii (alokacja finansowa na działanie ogółem – 54,97 mln euro, wkład ze środków unijnych na działanie – 16,49 mln euro, wkład ze środków publicznych krajowych – 9,71 mln euro, przewidywana wielkość środków prywatnych na działanie – 28,77 mln euro).

Priorytet VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T zakłada realizację budowy odcinków autostrad (m.in. A1, A2 i A4), a także odcinków dróg ekspresowych pomiędzy największymi aglomeracjami (m.in. S2, S3, S5, S7, S8, S17 i S69), budowę obwodnic oraz przebudowę odcinków innych dróg krajowych znajdujących się na sieci TEN-T, w tym odcinków w miastach na prawach powiatu. Priorytet ten zakłada także realizację projektów obejmujących wzmocnienie dróg krajowych do nośności 115 kN/ós. Wybór określonych projektów realizowanych w ramach tego priorytetu ma związek z decyzją Parlamentu i Rady z 1996 r. ws. wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (1692/96/WE) – położenia w korytarzach sieci TEN-T, wpływu na poprawę dostępu do regionów oraz największych aglomeracji i znaczenia dla połączeń międzynarodowych i międzyregionalnych. Swoje miejsce znalazły także inwestycje lotniskowe, zakładające rozbudowę infrastruktury portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T. Realizacja założeń priorytetu ma umożliwić powstanie zasadniczego szkieletu dróg o dużej przepustowości, łączących największe ośrodki gospodarcze Polski, redukujących zatłoczenie motoryzacyjne w wielkich miastach, skracających czas przejazdu pomiędzy nimi, zapewniających płynność ruchu tranzytowego, zmniejszenie dysproporcji w rozwoju zachodnich i centralnych części kraju z jego wschodnią częścią. Projekty lotniskowe mają natomiast umożliwić dostosowanie portów lotniczych do rosnącego popytu na korzystanie z tego środka transportu.

Priorytet VII: Transport przyjazny środowisku zakłada realizację projektów z zakresu transportu: kolejowego, morskiego, transportu miejskiego w obszarach metropolitalnych, intermodalnego i wodnego śródlądowego. Przedsięwzięcia te mają przede wszystkim służyć przeniesieniu części przewozów osób i ładunków z transportu drogowego i zrównoważenie systemu transportowego poprzez zmniejszenie jego negatywnego oddziaływania na środowisko.

Wybór projektu kolejowego zależy od tego, czy dany odcinek leży w sieci TEN-T lub znajduje się wśród najważniejszych szlaków kolejowych uwzględnionych w strategicznych dokumentach Ministerstwa Transportu dotyczących transportu kolejowego. Priorytetowe ciągi kolejowe to: E65/CE65, E20/CE20, E30/CE30, E59, CE59, E75, linia Warszawa – Łódź, linia Psary – Kozłów – Kraków oraz linia kolejowa nr 8 (Warszawa – Radom – Kielce). W ramach tego Priorytetu realizowane są także inwestycje dotyczące interoperacyjności kolei w Polsce, a także wdrożenia systemów GSM-R i ERTMS.

Priorytet VII: Transport przyjazny środowisku zakłada zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Powyższy cel główny VII osi priorytetowej realizowany jest poprzez następujące cele szczegółowe, w tym: poprawę stanu połączeń kolejowych wchodzących w skład sieci TEN-T, a także wybranych odcinków znajdujących się poza tą siecią, oraz poprawę obsługi pasażerów w międzynarodowym i międzyregionalnym transporcie kolejowym, zwiększenie konkurencyjności polskich portów morskich w regionie Morza Bałtyckiego, zwiększenie udziału przyjaznego środowisku transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych, zwiększenie udziału transportu intermodalnego w ogólnych przewozach ładunków oraz poprawę warunków żegluga na śródlądowych drogach wodnych. Do obszarów objętych wsparciem w ramach VII priorytetu jako alternatywnych w stosunku do transportu drogowego należą następujące gałęzie transportu: kolejowy, morski, transport publiczny w obszarach metropolitalnych, intermodalny oraz transport wodny śródlądowy. Głównymi beneficjentami, którzy pozyskali wsparcie w ramach priorytetu VII, są: PKP Polskie Linie Kolejowe SA, urzędy morskie, przedsiębiorstwa komunikacyjne, jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie budowy i modernizacji linii kolejowych działania te dotyczą przede wszystkim linii w sieci TEN-T. Taka priorytetyzacja wsparcia wynika również z zapisów master planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r., gdzie pierwszeństwo w zakresie inwestycji liniowych przyznane jest projektom sieci TEN-T z uwagi na ich znaczenie strategiczne i międzynarodowe oraz działanie zwiększające spójność wewnętrzną i zewnętrzną.

W ramach transportu morskiego objęte POUiŚ są projekty realizowane w odniesieniu do czterech podstawowych dla polskiej gospodarki portów morskich – w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu (znajdujących się w TEN-T) oraz czterech mniejszych – Darłowo, Police, Elbląg, Kołobrzeg. Projekty z zakresu transportu publicznego to przede wszystkim przedsięwzięcia infrastrukturalne dotyczące transportu szynowego (szybka kolej miejska, tramwaje, metro), jak również projekty integrujące różne środki transportu (np. węzły przesiadkowe). Inwestycje w zakresie żegluga śródlądowej dotyczą głównie projektów modernizacji urządzeń wodnych w celu dostosowania górnej i środkowej Odry do III klasy drogi wodnej (droga wodna regionalna o najwyższych parametrach).

Działanie 7.2. Rozwój transportu morskiego. Celem przedsięwzięć realizowanych w ramach działania jest zwiększenie konkurencyjności polskich bałtyckich portów morskich. Inwestycjami objęte będą cztery porty o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, wchodzące w skład sieci TEN-T, jak również cztery porty spoza sieci: Police, Elbląg, Darłowo, Kołobrzeg. W ramach działania, na które przewidziano 606 mln euro z Funduszu Spójności, realizowane będą następujące rodzaje projektów: budowa lub przebudowa dróg prowadzących do portów, modernizacja linii kolejowych prowadzących do portów, budowa lub przebudowa nabrzeży portowych, basenów portowych, kanałów portowych, falochronów portowych i wejść do portów, modernizacja torów wodnych, zakup taboru, sprzętu i wyposażenia związanego z poprawą stanu bezpieczeństwa w transporcie morskim, utworzenie systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych oraz systemów teleinformatycznych na potrzeby autostrad morskich, utworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żegluga, budowa infrastruktury terminali portowych, budowa lub modernizacja dróg kołowych i kolejowych w portach, przygotowanie projektów rezerwowych.

Priorytet VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe zawiera projekty zakładające poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach poprzez wyposażenie dróg krajowych w specjalistyczne urządzenia, jak również przedsięwzięcia mające na celu zmianę postaw i zachowań uczestników ruchu. Inne projekty zakładające poprawę stanu dróg (zarówno tych będących w sieci TEN-T, jak i wybranych odcinków znajdujących się poza nią) cechującą się np. zwiększeniem ich przepustowości, co ma doprowadzić do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. Priorytet ten zakłada także realizację projektów związanych z rozwojem Inteligentnych Systemów Transportowych oraz zapewnianie niezbędnych standardów bezpieczeństwa w transporcie lotniczym.

Priorytet IX Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna zawiera projekty mające przyczynić się do zwiększenia stopnia wykorzystania energii pierwotnej w sektorze energetycznym oraz obniżenia energochłonności sektora publicznego i zwiększenia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw. Poszczególne przedsięwzięcia mają wykazywać wyraźny, pozytywny wpływ na środowisko. Niezbędne do tego jest zapewnienie znaczących skwantyfikowanych oszczędności energii lub umożliwienie wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Beneficjentami dofinansowania projektów realizowanych w ramach tego priorytetu są przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki administracji rządowej, państwowe szkoły wyższe, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne instytucje publiczne, w zależności od rodzaju działania. Wszystkie projekty, które trafiają do współfinansowania z tego priorytetu, wybierane są w trybie konkursowym.

Moc zainstalowana energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w ramach projektów POUiŚ ma wynieść po ich zrealizowaniu: 526,85 MW w przypadku farm wiatrowych, 71,67 MW z elektrowni na biomasę dofinansowanych w ramach działania 9.4 POUiŚ, 16,575 MW z biogazowni dofinansowanych w ramach działania 9.4 POUiŚ, 15,102 MW z biogazowni dofinansowanych w ramach działania 9.1 POUiŚ oraz 9,675 MW z elektrowni na biomasę, których budowa została dofinansowana w ramach działania 9.1 POUiŚ.

Priorytet X: Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii, zakłada realizację projektów zapewniających rozwój systemów przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowę i rozbudowę podziemnych magazynów gazu ziemnego, ropy naftowej oraz paliw płynnych. Projekty w ramach tego priorytetu zakładają też budowę systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych, urządzeń służących do produkcji paliw i energii ze źródeł odnawialnych, jak również tych zapewniających zwiększenie efektywności energetycznej lub rozwój energetyki odnawialnej.

W ramach Priorytetu X wybudowane ma zostać ok. 1000 km gazociągów przesyłowych (99,2% wykonania tych założeń na koniec 2012 r.) oraz ok. 600 km elektroenergetycznych sieci przesyłowych (40,8% wykonania na koniec 2012 r.). Powstanie też port umożliwiający odbiór skroplonego gazu ziemnego transportowanego drogą morską, a pojemność magazynów gazu zwiększy się do 2 mld 800 mln m³ (76,8% wykonania na koniec 2012 r.).



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

4. Sektor budowlany u progu nowej perspektywy

prof. dr Zofia Bolkowska
Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa

Charakterystyka rynku budowlanego

Udział budownictwa w tworzeniu PKB jest relatywnie niewielki (wynosi 6-8%), ale budownictwo spełnia ważne funkcje społeczne. Od sektora budownictwa zależy rozbudowa takich dziedzin jak szeroko pojęte budownictwo infrastrukturalne, przemysłowe czy usługowe. Wiele dziedzin (np. mieszkalnictwo, infrastruktura komunalna, inwestycje proekologiczne) w odczuciu społecznym wpływa na poziom stopy życiowej.

Budownictwo oddziałuje silnie na rynek pracy zarówno pozytywnie (szybko „wchłania” pracowników nawet o niskich kwalifikacjach), jak też negatywnie (w okresie dekoniunktury lub mniejszej intensywności robót zwiększa bezrobocie). Podkreślić należy efekt „mnożnikowy” budownictwa – szacuje się, że 100 osób zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie tworzy co najmniej 300-400 dodatkowych miejsc pracy, a także inicjuje produkcję w innych sektorach. Do najważniejszych dziedzin współpracujących z budownictwem należą: przemysły wytwarzające materiały i wyroby dla budownictwa, przemysły produkujące maszyny i urządzenia budowlane, przemysły dostarczające wyroby wyposażenia mieszkań i innych obiektów budowlanych, transport, projektowanie i usługi związane z działalnością budowlaną. Do istotnych cech funkcjonowania budownictwa należy niestabilność rynku. Przy stosunkowo długich cyklach produkcyjnych (nawet kilka lat od powstania koncepcji do oddania gotowego obiektu do użytkowania) zmieniają się warunki otoczenia: zmienia się popyt, ceny środków określających koszty robót budowlanych, pojawiają się trudne do przewidzenia bariery. Dlatego wahania w produkcji budowlanej są głębsze i występują częściej niż w stabilnych dziedzinach gospodarki. Najważniejszym czynnikiem wskazującym na znaczenie sektora budownictwa jest konieczność zmniejszenia zacofania infrastrukturalnego, co wymaga intensywnej działalności budowlanej. Mimo rozwoju wielu dziedzin gospodarki polskiej nadal dystans w porównaniu z krajami Europy Zachodniej jest znaczący.

W kolejnych częściach zostaną omówione zmiany, jakie następują w polskim budownictwie. Są one wielostronne: zmieniły się źródła finansowania budownictwa, uwarunkowania rynkowe przeobraziły strukturę rodzajową budownictwa, Polska zmniejsza zacofanie infrastrukturalne, ale pojawiają się też zagrożenia.

- Sektor budownictwa charakteryzuje się dużym wzrostem produkcji przy znacznych wahaniami, zarówno sezonowych, jak i wynikających z kryzysów.
- Zwiększa się udział firm zagranicznych i z kapitałem mieszanym; obecnie 1/5 wartości rynku budowlanego to przedsiębiorstwa zagraniczne i o kapitale mieszanym.
- Zmienia się struktura rynku budowlanego: maleje udział budownictwa kubaturowego, wzrasta budownictwo infrastrukturalne. W najbliższych latach nastąpi wzrost udziału budownictwa kolejowego i energetycznego.
- Sektor budownictwa jest zróżnicowany i rozdrobniony, firmy małe mają znaczenie lokalne. Podstawą działalności sektora są przedsiębiorstwa duże i bardzo duże. Ostatnio liczba zakładów na rynku budowlanym zmniejszyła się ze względu na zgłaszane upadłości.

Wolumen rynku budowlanego

Wartość rynku budowlanego szacowana była w 2012 r. na około 190 mld zł w cenach bieżących. W latach 2005-2012 wartość rynku budowlanego w cenach bieżących wzrosła dwukrotnie, a w cenach stałych wzrost wyniósł około 80%.

Do wartości rynku budowlanego zalicza się produkcję budowlano-montażową zrealizowaną na terenie kraju systemem zleceńowym przez duże i średnie (tzn. o liczbie pracujących 10 osób i więcej osób) przedsiębiorstwa budowlane i niebudowlane, szacunkową wartość produkcji budowlano-montażowej przedsiębiorstw małych, tzn. do 9 pracujących, oraz wartość robót budowlano-montażowych zrealizowanych systemem gospodarczym.

Pojęcie „produkcja budowlano-montażowa” – odnosi się do wartości wykonanych robót budowlano-montażowych, przy czym zakres tych robót obejmuje: przygotowanie terenu pod budowę, wznoszenie kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz inżynierię lądową i wodną, wykonywanie instalacji budowlanych, roboty budowlane wykończeniowe.

W statystyce rejestrowana jest również produkcja sprzedana działu budownictwa, która obejmuje oprócz produkcji budowlano-montażowej również działalność budowlaną polskich przedsiębiorstw poza granicami, wartość prac naukowo-badawczych, projektowych i geodezyjno-kartograficznych, wartość wyrobów gotowych i półfabrykatów sprzedawanych na zewnątrz i in.

Wartość produkcji budowlano-montażowej i produkcja sprzedana działu budownictwo w mld zł cen bieżących

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wartość rynku budowlanego w mld zł ¹	91,3	107,3	135,7	154,6	163,6	170,2	191,3	190,0
Produkcja sprzedana działu budownictwa w mld zł ²	125,6	152,4	188,6	223,1	244,8	254,5	286,9	279,0

^{1/} GUS Budownictwo Wyniki działalności 2012, ^{2/} GUS Mały Rocznik Statystyczny oraz szacunki własne

Produkcja budownictwa i wartość produkcji budowlano-montażowej w mld zł cen bieżących

Struktura rynku budowlanego



Źródło: Dane GUS i szacunki własne

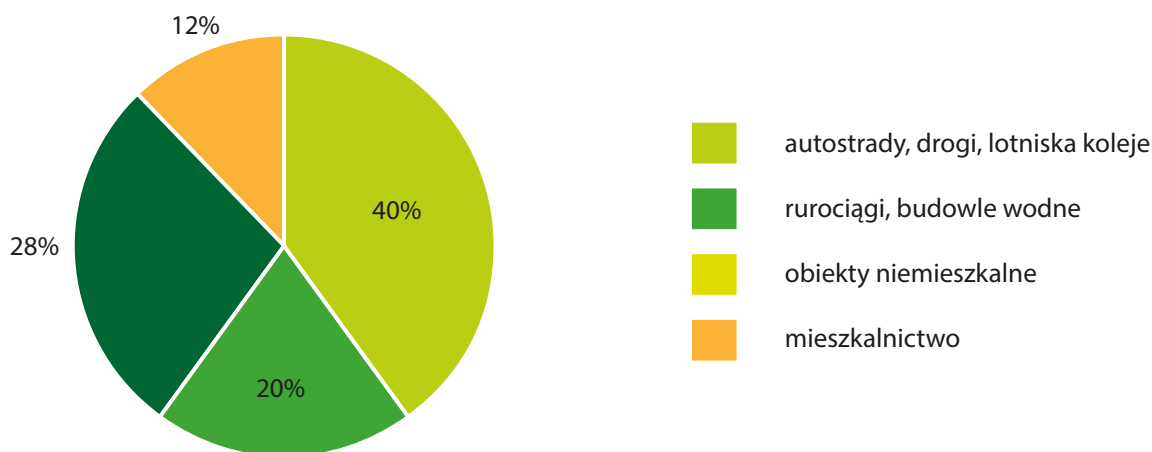
Strukturę rynku budowlanego ocenia się wg rodzaju działalności, liczby i wielkości przedsiębiorstw budowlanych, udziału przedsiębiorstw budowlanych zagranicznych i własności mieszanej na polskim rynku.

Kryterium pierwsze: rodzaj działalności wg Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych.

W strukturze budownictwa miały miejsce istotne zmiany z punktu widzenia przeznaczenia realizowanych obiektów; zmniejszał się udział budownictwa kubaturowego na korzyść budownictwa infrastrukturalnego. W 2000 r. udział budownictwa kubaturowego (budownictwa mieszkaniowego i niemieszkalnego) wynosił 58%, w 2012 r. zmniejszył się do 40%. W tym czasie wzrósł udział budowy obiektów inżynierii lądowej i wodnej (głównie infrastruktury transportu – autostrady, drogi, lotniska, koleje) z 18% do 40%, a łącznie z budownictwem energetycznym do 52%.

Po wejściu Polski w struktury Unii Europejskiej podjęto duże programy infrastrukturalne i drogowe współfinansowane z funduszy unijnych. W tym czasie ograniczano budownictwo mieszkaniowe m.in. na skutek trudności w finansowaniu budowy mieszkań (kryzys na rynkach finansowych spowodował zmniejszenie kwot kredytów na cele mieszkaniowe, ponadto pogorszyły się warunki uzyskania kredytów, wzrosły koszty kredytów). Zmniejszył się napływ inwestycji zagranicznych, co przesunęło na dalsze lata budownictwo usługowe (obiekty handlowe, biurowe, logistyczno-magazynowe).

Struktura produkcji budowlanej w 2012 r. wg rodzaju działalności



Struktura produkcji budowlano-montażowej wg rodzaju obiektów (w %)

Rodzaje działalności	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012 */
Budownictwo mieszkaniowe	20,3	15,8	17,5	14,4	12,7	12,4	12,0
Budownictwo niemieszkalne (usługowe)	37,2	32,3	31,2	27,3	27,9	27,5	28,0
Infrastruktura transportu	18,6	26,1	27,3	32,7	34,6	36,7	40,0
Rurociągi, linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne	16,8	17,0	15,8	16,8	15,9	15,0	12,0
Kompleksowe budowle na terenach przemysłowych i pozostałe	7,1	8,8	8,2	8,8	8,9	8,4	8,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

GUS wg Małego Rocznika Statystycznego */ szacunki własne

Kryterium drugie: liczba i wielkość przedsiębiorstw budowlanych

Sektor budownictwa jest zróżnicowany i rozdrobniony, silnie powiązany i uzależniony od wielu różnych dziedzin gospodarki, przeważają małe firmy (zatrudniające < 9 osób), które wypełniają lokalne nisze popytowe, w okresach dekonjunktury łatwo zawieszają działalność, przechodzą do szarej strefy, ale też elastycznie wchodzą na rynek. Szacuje się, że 1/3 lub więcej wartości rynkowej budownictwa pochodzi z firm małych, w których funkcjonuje 180-200 tys. osób.

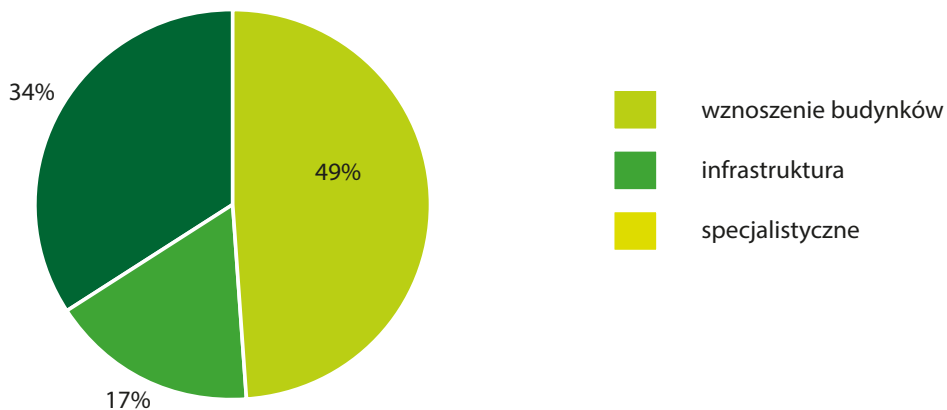
W analizach rynku budowlanego uwzględnia się przedsiębiorstwa zatrudniające > 9 osób, które działają względnie stabilnie. W I kwartale 2013 r. takich przedsiębiorstw było 16 253, prawie połowa wykonywała roboty związane ze wzniesieniem budynków, a najmniej (17%) zajmowało się budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej (były to przeważnie przedsiębiorstwa duże). Pozostałe przedsiębiorstwa wykonywały instalacje, roboty wykończeniowe, wiercenia geolo-

Podmioty budowlane realizujące produkcję budowlano-montażową wg liczby pracujących w 2013 r.

	Ogółem	wznoszenie budynków	inżynieria lądowa i wodna	roboty specjalistyczne
10-49 osób	14267	6951	2161	5155
50-249 osób	1823	887	558	378
250 osób i więcej	163	59	72	32
Razem > 9 osób	16253	7897	2791	5565
Struktura procentowa	100,0	48,6	17,2	34,2

Źródło: zakłady zarejestrowane w systemie REGON w I kwartale 2013 r.

Udział przedsiębiorstw budowlanych wg rodzaju działalności w I kw. 2013 r.



giczne, przygotowanie terenów pod budowę. W I kwartale 2013 r. było 163 przedsiębiorstwa największe (zatrudniające > 250 osób), w tym najwięcej (72 przedsiębiorstwa) deklarowały działalność w dziedzinie inżynierii lądowo-wodnej. W porównaniu z latami wcześniejszymi mniej jest obecnie na rynku przedsiębiorstw dużych ze względu na upadłości, jakie odnotowano w 2012 r.

Udział % podmiotów budowlanych stanowiących własność zagraniczną i mieszaną w wartości produkcji budowlanej

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wartość rynku budowlanego w mld zł	91,3	107,3	135,7	154,6	163,6	170,2	191,3	190,0*
Ogółem produkcja budowlana (> 9 osób) w mld zł	42,8	51,3	64,9	76,7	83,7	85,9	103,2	99,3
własność zagraniczna	4,7	6,1	7,9	8,6	11,2	13,8	19,1	18,1
własność mieszaną	1,8	2,2	3,3	3,9	2,9	3,1	3,7	1,1
Razem własność zagraniczna i mieszaną	6,5	8,3	11,2	12,5	14,1	16,9	22,8	19,2
Udział % firm zagranicznych w wartości produkcji budowlanej > 9 osób	15,2	16,2	17,2	16,3	16,8	19,7	22,1	19,3
Udział % firm zagranicznych w wartości rynku budowlanego	7,1	7,7	8,2	8,1	8,6	10,0	11,9	10,1

GUS Budownictwo wyniki działalności oraz obliczenia własne */ dane szacunkowe

Udział firm budowlanych zagranicznych w produkcji przedsiębiorstw > 9 osób i wartość rynku budowlanego



Największe przedsiębiorstwa (GK) działające na polskim rynku budowlanym w dziedzinach budownictwa kubaturowego, inżynierii lądowej i wodnej. Przychody 13 największych przedsiębiorstw (GK) wynosiły w 2012 r. ponad 20% wartości rynku budowlanego.

Nazwa	Przychody w mld w 2012	Rodzaj działalności
BUDIMEX SA GK	5,5	Budownictwo drogowe, kolejowe, energetyczne
Strabag Sp. z o.o.	5,0	Budownictwo ogólne i drogowe
Polimex – Mostostal SA GK	4,8	Budownictwo drogowe, kolejowe, energetyczne
Grupa SKANSKA SA	4,8	Budownictwo ogólne i inżynieryjne
PBG SA GK	3,7	Budownictwo inżynieryjne, drogowe, kolejowe
Mostostal Warszawa SA	3,4	Budownictwo drogowe, kolejowe, energetyczne
Trakcja – Tiltra SA GK	2,1	Budownictwo drogowe, kolejowe, energetyka
Grupa Eurovia w Polsce	1,8	Infrastruktura, telekomunikacja, energetyka
Hydrobudowa Polska SA GK	1,8	Budownictwo drogowe, kolejowe, energetyka
Erbud SA GK	1,5	Budownictwo przemysłowe, energetyka
Monta – Engil Central Europe SA	1,5	Budownictwo drogowe, mostowe
Warbud SA	1,4	Budownictwo inżynieryjne
Bilfinger Berger Budownictwo SA	1,0	Infrastruktura drogowa

Źródło: Lista 500 największych przedsiębiorstw w 2012 r.

Kryterium trzecie: przedsiębiorstwa budowlane zagraniczne na polskim rynku budowlanym

Według danych GUS w 2012 r. około 1/5 wartości produkcji budowlano-montażowej zrealizowały przedsiębiorstwa zagraniczne i o własności mieszanej. Po wejściu Polski w struktury unijne coraz więcej przedsiębiorstw zagranicznych podejmowało działalność w Polsce. W latach 2005-2012 przy dwukrotnym wzroście wartości rynku budowlanego przedsiębiorstwa zagraniczne zwiększyły swoją działalność trzykrotnie.

Wahania rozwoju budownictwa

Przebieg i czynniki determinujące zmiany w rozwoju budownictwa:

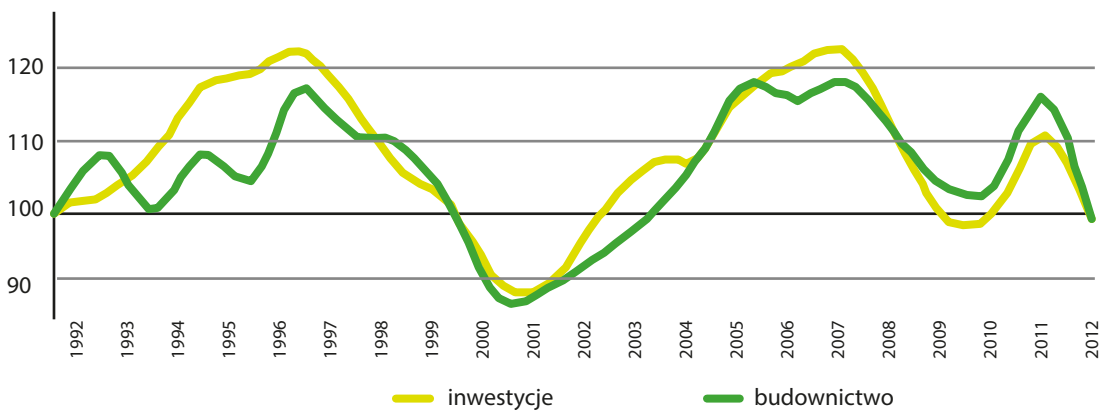
- Budownictwo działa w warunkach niestabilnego rynku, a kryzysy występują częściej i są głębsze niż w innych działach gospodarki.
- Na kryzysy wpływają uwarunkowania makroekonomiczne, ale w budownictwie duże znaczenie mają źle funkcjonujące rozwiązania systemowe oraz czynniki wynikające ze słabego przygotowania przedsiębiorstw pod względem organizacyjnym do realizacji coraz większych zadań.
- Rozwój budownictwa kubaturowego został zahamowany na skutek kryzysów na rynkach finansowych (ograniczenia kredytowe, malejące inwestycje zagraniczne), a budownictwo infrastrukturalne uzyskało szanse na realizację olbrzymich projektów współfinansowanych środkami unijnymi.
- Szanse te nie zostały w pełni wykorzystane, terminy realizacji zadań nie były dotrzymywane przy znacznie wyższych kosztach.
- Nastąpił gwałtowny spadek kondycji finansowej sektora budownictwa, co doprowadziło do upadłości wielu firm.

W kolejnych punktach zostaną zaprezentowane informacje charakteryzujące powyższe tendencje.

Kryzysy w budownictwie

Budownictwo charakteryzuje się szybkim wzrostem, ale równocześnie jest narażone na wahania koniunkturalne i kryzysy częściej niż inne działy gospodarki, działa w warunkach niestabilnego rynku.¹ Wykonywane prace znajdują się pod wpływem okresowych (nieprzewidywalnych) zmian klimatycznych. Cykle produkcyjne w budownictwie są długie, często kilkuletnie, w tym czasie zmieniają się warunki otoczenia, pojawiają się trudne do przewidzenia bariery. Niezależnie od tych powtarzających się z różną intensywnością wahań, w ostatnich latach występowały w budownictwie kryzysy, które były uzależnione od warunków makroekonomicznych (m.in. wielkość inwestycji, dostępność kredytów, dysponowanie środkami własnymi). Doświadczenia wskazują, że kryzysy w budownictwie były pogłębiane (lub osłabiane) czynnikami związanymi ze sposobem zarządzania, reagowaniem na sygnały o zmianie inwestycji i preferencjach inwestorów, polityką kredytową, efektywnością wykorzystania funduszy unijnych. W ostatnich latach okresy dobrej koniunktury w budownictwie były coraz krótsze.

Tempo wzrostu inwestycji budownictwa w latach 1992-2012



Najgłębszy z dotychczasowych kryzysów na rynku budowlanym miał miejsce w latach 2000-2003. Kryzys ten był poprzedzony wysokim wzrostem wszystkich dziedzin budownictwa.

Druga połowa lat 90. charakteryzowała się bardzo dobrą koniunkturą w budownictwie, które dysponowało prawie milionowym zatrudnieniem, dużym, ale nienowoczesnym potencjałem, a więc efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw była niska. Wprawdzie następował szybki rozwój zaniedbanych dziedzin budownictwa, ale też wzrastały zagrożenia.

Na polskim rynku budowlanym pojawiali się inwestorzy zagraniczni, a potencjał wykonawczy krajowych firm nie był przygotowany do konkurencji z nowoczesnymi firmami Europy Zachodniej; metody organizacji nie nadążały za wzorcami zachodnimi, a brak kapitału utrudniał wygrywanie przetargów.

Oslabienie koniunktury w gospodarce w 2000 r. przyspieszyło kryzys w budownictwie, który i tak był nieunikniony. Wolumen produkcji budowlanej zmniejszył się w okresie 2000-2003 o prawie ¼. Okres kryzysu w budownictwie został wykorzystany na przeprowadzenie restrukturyzacji: zmniejszono zatrudnienie o około 200 tys. osób, zmechanizowano wiele prac, wprowadzono nowe technologie, na rynku zostały firmy najlepsze. Stworzyło to sprzyjające warunki dla rozwoju budownictwa i zbiegło się z wejściem Polski w struktury Unii Europejskiej. W budownictwie rozpoczął się dobry okres. Napływ środków pomocowych z UE, otwarcie granic i zwiększenie współpracy z inwestorami zagranicznymi na warunkach partnerskich stały się impulsem rozwojowym dla budownictwa. Polska stała się zaś krajem, w którym warto inwestować. Rynek inwestycyjny po regresie odbudowywał się, chociaż inwestycje z trudem wchodziły na ścieżkę wzrostu. Przedsiębiorstwa ostrożnie podejmowały decyzje inwestycyjne, oczekiwano na umocnienie się tendencji pozytywnych w gospodarce, zniechęcały bariery biurokratyczne, narzekano na niestabilne prawo gospodarcze w zakresie

1. W zależności od skali i czynników, które wywołują wahania na rynku budowlanym określone, są jako osłabienie tempa wzrostu, dekonjunktura lub kryzys.

podatków, prawa pracy, brak planów zagospodarowania przestrzennego, przewlekłe procedury przetargowe, protesty ekologów. Wiele z tych przeszkód utrzymuje się nadal, chociaż w kolejnych latach dobrze poznano ich mechanizmy funkcjonowania i negatywny wpływ na działalność budownictwa.

Znaczący przełom w inwestycjach przyniosły dopiero lata 2007-2008 – osiągnęto dwucyfrowy, nawet ponad 20% wzrost. Fundusze pomocowe UE były wykorzystywane w coraz większym stopniu.

Wyznaczono priorytety rozwojowe dla sektora budownictwa, które zostały określone w Programie Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 współfinansowanym z funduszy UE. Stawały one przed polskim budownictwem olbrzymie zadania zmniejszenia dystansu między zaniedbaną infrastrukturą a standardami krajów unijnych. Zadania Programu Infrastruktura i Środowisko zostały dodatkowo wzmocnione poprzez powierzenie Polsce organizacji mistrzostw w piłce nożnej Euro 2012 (co wymagało podjęcia odpowiednich działań określonych w programach szczegółowych) oraz zatwierdzenie Programu budowy dróg krajowych w latach 2008-2012.

Zmiany w budownictwie w latach 2008-2012

Dobra koniunktura w budownictwie nie trwała długo. Zapowiedź kolejnego kryzysu nastąpiła w drugiej połowie 2008 r. w związku z załamaniem na światowych i europejskich rynkach finansowych. Kryzys ten oddziaływał na polską gospodarkę, ale jego konsekwencje w różnym stopniu dotknęły poszczególnych rodzajów budownictwa, w większym budownictwa mieszkaniowego i niektórych rodzajów budownictwa usługowego niż budownictwa infrastrukturalnego, które korzystało z funduszy unijnych.

Po 2008 r. rozwój budownictwa kubaturowego – mieszkaniowego i niemieszkalnego – został zahamowany, a budownictwo infrastrukturalne uważano za motor wzrostu sektora.

Budownictwo mieszkaniowe zareagowało na kryzys najszybciej w sferze obrotu mieszkaniami. Pierwszym sygnałem nadchodzącego kryzysu były trudności w sprzedaży mieszkań. Kolejny etap kryzysu to zmniejszająca się liczba wydawanych pozwoleń na budowę i mieszkań rozpoczynanych. Mniej rozpoczynanych mieszkań prowadziło w kolejnych latach do zmniejszenia liczby mieszkań oddawanych do użytku; jest to efekt przesunięty w czasie, zależny od cyklu budowy. Największy poziom budownictwa mieszkaniowego (165 tys. mieszkań oddanych do użytku) osiągnięto w 2008 r. i mimo wielu starań dotychczas (do 2012 r.) nadal buduje się mniej mieszkań. Podstawowa przyczyna to zmniejszenie finansowania budownictwa mieszkaniowego i ograniczenia w uzyskaniu kredytów.

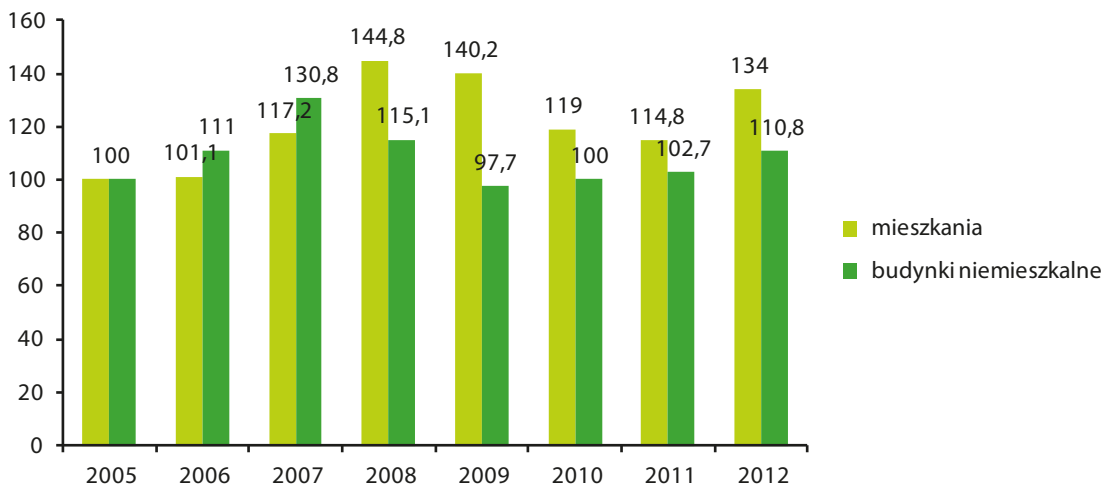
Budownictwo niemieszkalne (usługowe) w dużym stopniu uzależnione jest od inwestycji zagranicznych. Kryzys spowodował spadek napływu inwestycji zagranicznych, ograniczono inwestowanie w obiekty handlowe, logistyczno-maga-

Budownictwo kubaturowe (w jednostkach naturalnych)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budownictwo mieszkaniowe w tysiącach								
Mieszkania oddane do użytkowania	114,1	115,4	133,7	165,2	160,0	135,8	131,0	152,9
Mieszkania rozpoczynane	105,8	138,8	185,1	174,7	142,9	158,1	162,2	141,8
Zezwolenia na budowę mieszkań	125,4	169,9	249,4	232,6	178,8	175,0	184,2	165,3
Budownictwo niemieszkalne (usługowe) w szt. obiektów								
Hotele	297	316	352	245	258	328	283	388
Budynki biurowe	486	487	571	623	586	551	572	658
Budynki handlowo-usługowe	3822	3721	3741	4118	3822	3476	3439	3535
Razem budownictwo niemieszkalne	20418	22658	26715	23500	19949	20441	20968	22629

GUS Biuletyny Statystyczne

Budownictwo mieszkalne i niemieszkalne 2005 = 100



Wzrost produkcji budowlano-montażowej; rok poprzedni = 100 (ceny stałe) ^{1/}

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budownictwo ogółem	109,5	118,1	115,5	112,1	105,1	104,6	111,8	99,4
Budownictwo infrastrukturalne	109,1	120,7	113,3	116,5	128,1	104,8	128,0	100,6
Budownictwo kubaturowe		116,7	115,0	117,8	93,7	107,6	106,2	97,5

GUS. Wyniki działalności budownictwa

^{1/} produkcja zrealizowana na terenie kraju przez podmioty budowlane zatrudniające > 9 osób

zynowe, biura i hotele. Największy regres w budownictwie niemieszkalnym miał miejsce w 2009 r. Wprawdzie mniejszy napływ inwestycji zagranicznych spowodowany kryzysem w krajach inwestujących w Polsce nadal się utrzymuje, ale w niektórych rodzajach budownictwa usługowego (budownictwo hotelowo-turystyczne, biurowo-biznesowe) zauważa się wzrost. Tak więc załamanie na rynkach finansowych miało negatywne skutki w budownictwie mieszkaniowym i usługowym, chociaż ich powiązania z systemem bankowym i sposobem finansowania są odmienne; budownictwo mieszkaniowe silnie uzależnione jest od kredytów, a usługowe od inwestycji zagranicznych.

Wzrost budownictwa w % do roku poprzedniego



Inaczej wyglądała sytuacja w budownictwie infrastrukturalnym. Powszechna była opinia, że czynniki związane z kryzysem na rynkach finansowych w niewielkim stopniu będą wpływały na budownictwo infrastrukturalne, które ze względu na priorytetowe uwarunkowania i finansowanie funduszami unijnymi powinno być czynnikiem pro wzrostowym w okresie dekonjunktury.

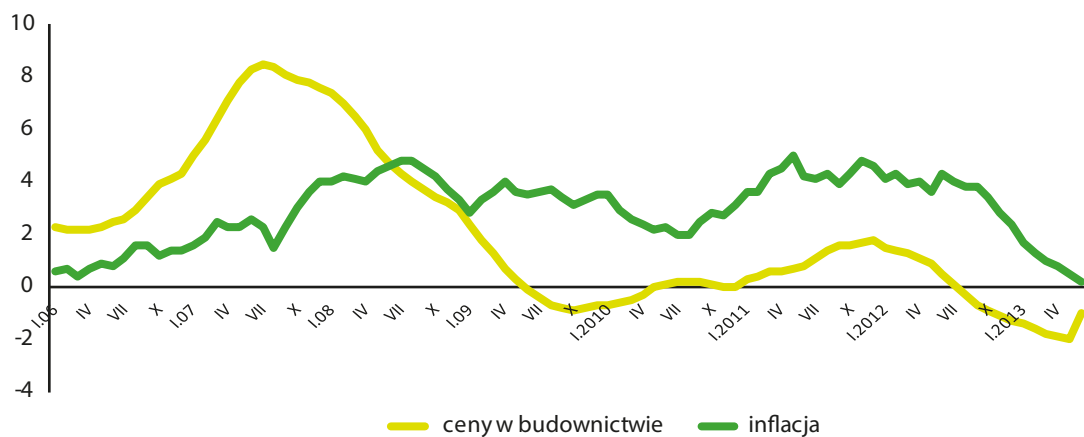
Początkowo nie przewidywano, że pojawią się i będą silnie oddziaływały czynniki organizacyjne i systemowe, które osłabią presję na realizację programów infrastrukturalnych.

Podjęcie realizacji programów współfinansowanych funduszami unijnymi było wielką szansą dla zmodernizowania zaniedbanej infrastruktury i szansą zysków dla przedsiębiorstw, ale wykonawcy, podejmując olbrzymie zadania, nie zawsze oceniali realnie swoje możliwości. Były okresy dobrych wyników, ale opóźnienia w realizacji projektów infrastrukturalnych i drogowych stawały się coraz większe. Kłopoty występowały już w początkowej fazie, ale ze względu na długie terminy realizacji obawy przesuwano „na później”. Problemy, które utrudniały realizację kontraktów, ujawniały się w masowej skali w 2012 r., kiedy terminy oddawania obiektów nie były dotrzymywane, pieniądze na wypłaty podwykonawcom ograniczono i wzrastała liczba ogłaszanych upadłości.

W pierwszej połowie 2012 r. zarysowała się groźba kryzysu w budownictwie, a w drugim półroczu nastąpił głęboki regres, który poprzedzała pogarszająca się sytuacja finansowa budownictwa.

Ceny produkcji budowlanej

Inflacja i ceny robót budowlanych w % do roku poprzedniego



Po wejściu Polski w struktury unijne dobra koniunktura i rosnący popyt na roboty budowlane kształtowały relacje cen na rynku budowlanym. Rysujące się coraz wyraźniej bariery wzrostu budownictwa (zatrudnieniowa i materiałowa) wymuszały zwiększenie płac w budownictwie i coraz wyższe ceny materiałów. Powodowało to rosnące koszty i w konsekwencji wzrastające ceny produkcji budowlanej.

W 2007 r. ceny w budownictwie wzrastały o ponad 7%. Nawet przy tak wysokim wskaźniku wzrostu cen zdaniem wielu ekspertów i przedstawicieli firm budowlanych wzrost cen zarówno robót budowlanych, jak też niektórych materiałów stosowanych w budownictwie był w rzeczywistości wyższy od wskaźników publikowanych przez GUS. Różnice między rzeczywistym wzrostem cen materiałów stosowanych przez wykonawców a średnim wzrostem cen obliczanym przez GUS powodowały, że rewaloryzacja kontraktów była niejednokrotnie niższa od rzeczywistego wzrostu kosztów.

Oslabienie koniunktury w gospodarce i w budownictwie spowodowało zmniejszenie tempa wzrostu cen produkcji budowlanej, w latach 2009-2010 notowano spadek cen lub ich stabilizację. Wpływały na to malejące ceny materiałów budowlanych i coraz mniejszy wzrost płac (udział materiałów i płac to około 2/3 kosztów produkcji budowlanej). Lata 2011-2013 to powolne, ale stałe zmniejszanie się tempa wzrostu cen produkcji budowlanej.

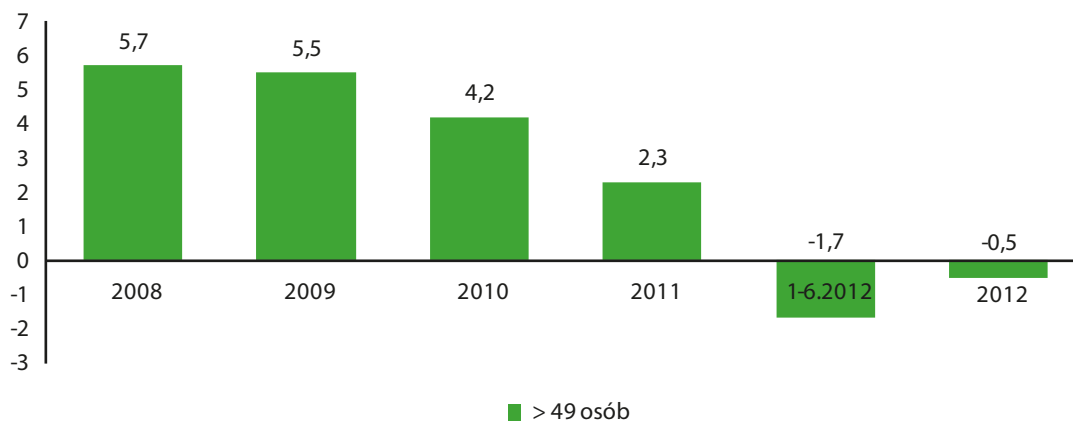
Wyniki finansowe sektora budownictwa w zakładach zatrudniających > 49 osób

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rentowność obrotu netto w %	1,7	3,5	4,9	5,7	5,5	4,2	2,3	-0,5
Udział % przedsiębiorstw wykazujących stratę w ogólnej liczbie przedsiębiorstw	16,8	12,4	11,3	11,4	15,0	18,8	23,4	27,4

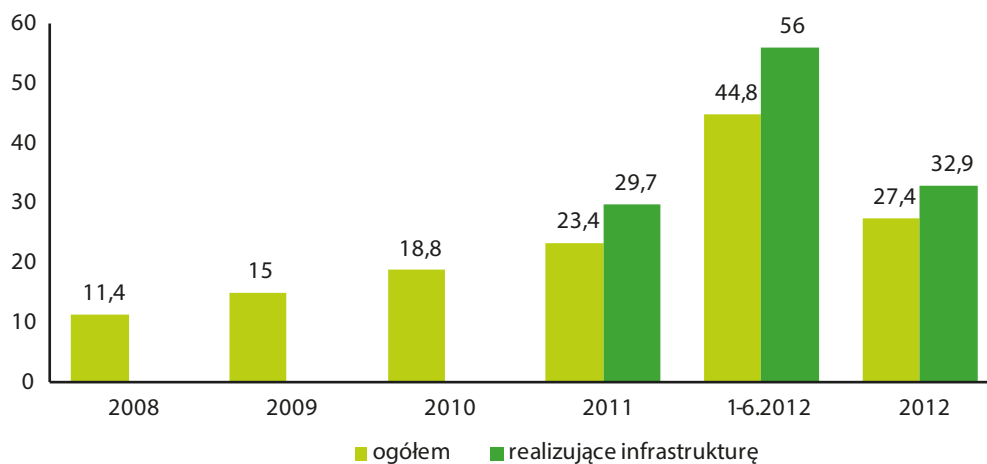
Źródło: GUS Biuletyny Statystyczne

W 2012 r. badaniami objęto 1773 przedsiębiorstwa zatrudniające > 49 osób.

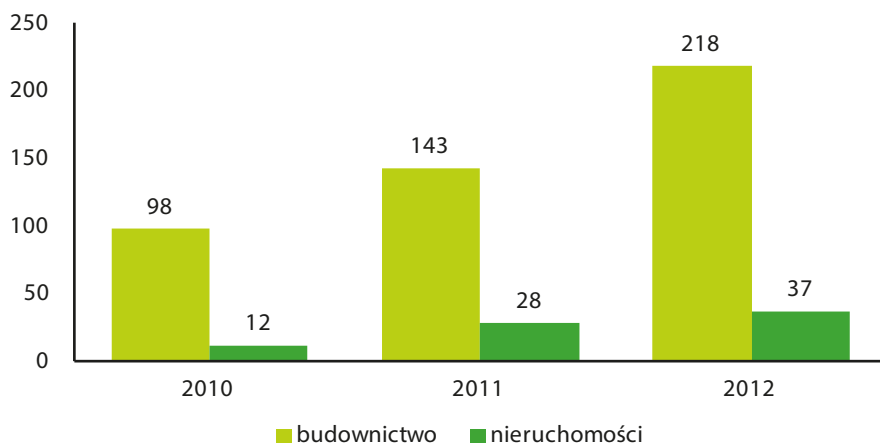
Rentowność netto w budownictwie w %



Udział przedsiębiorstw budowlanych przynoszących straty w ogólnej liczbie badanych firm w %



Postanowienia upadłościowe firm budowlanych i na rynku nieruchomości w Polsce w latach 2010-2012



Kondycja finansowa budownictwa

W latach 2006-2008 rosnącej produkcji budowlanej towarzyszyła zwiększająca się rentowność netto (od 3,5% do 5,7%). W tym okresie na poprawę kondycji finansowej wpływała racjonalizacja kosztów, ale wysokie zyski były także efektem rosnących cen robót budowlanych. W kolejnych latach kondycja finansowa firm budowlanych była coraz gorsza. Wprawdzie średnia rentowność netto firm budowlanych zatrudniających > 49 osób jeszcze do 2011 r. była dodatnia, ale niepokojąco wzrastał udział przedsiębiorstw nieprzynoszących zysku; od 12% w 2008 r. do 25-30% w latach 2011-2012. W przedsiębiorstwach realizujących projekty infrastrukturalne udział strat był jeszcze wyższy. Już drugie półrocze 2011 r. wskazywało, że sytuacja finansowa w budownictwie może być zagrożeniem dla płynnego funkcjonowania. W 2012 r. nastąpiło załamanie sytuacji finansowej w budownictwie, warunki finansowe uległy pogorszeniu, szczególnie w firmach budujących autostrady, drogi i obiekty infrastrukturalne, w których 35-45% przedsiębiorstw przynosiło straty. Wynikało to z różnych przyczyn (często niezawinionych przez przedsiębiorstwa), przy czym wykonawcy zwracali uwagę na nierekompensowanie wzrostu cen materiałów i kosztów prac dodatkowych.

Rosło zadłużenie, powstawały zatory płatnicze, a brak płynności finansowej i opóźnienia płatności podwykonawcom doprowadzały do upadłości przedsiębiorstwa budowlane do niedawna dobrze funkcjonujące na rynku. Według różnych ocen liczba upadłości firm na rynku budowlanym i nieruchomości w 2012 r. wynosiła 250-270 (¼ wszystkich firm ogłaszających upadłość).

Duża fala upadłości miała też miejsce w latach 2001-2003 w czasie głębokiego kryzysu w budownictwie, ale wtedy były to głównie firmy małe, a teraz oprócz małych były też duże i bardzo duże, w poprzednich latach silne kapitałowo.

Budownictwo na progu nowej perspektywy

Czym dysponuje polski sektor budownictwa?

Oceniając istniejący potencjał sektora budownictwa, zwraca się uwagę na kilka elementów najistotniejszych, a mianowicie: kadrowe zasoby ilościowe i jakościowe, potencjał sprzętowy, umiejętności przystosowawcze przedsiębiorstw pod względem organizacyjnym do wykorzystywania zdolności produkcyjnych i zmian zachodzących na rynku budowlanym, potencjalny popyt na podstawowe rodzaje budownictwa, zabezpieczenie finansowe.

Po pierwsze: polski sektor budownictwa posiada ponad 16 tys. przedsiębiorstw zatrudniających > 9 osób, w tym prawie 2 tys. przedsiębiorstw dużych lub bardzo dużych (> 50 osób).² Jest to znaczny potencjał ilościowy, część przedsiębiorstw posiada wieloletni staż na rynku i duże doświadczenie. Słabą stroną większości przedsiębiorstw jest brak kapitału i mankamenty organizacyjne.

Po drugie: sektor budownictwa jest pracodawcą dla około 600-650 tys. osób, w tym około 1/3 przypada na firmy małe, rodzinne, o niestabilnych miejscach pracy. Mają one duże znaczenie dla lokalnych rynków pracy, ale niewielkie w tworzeniu potencjału do realizacji dużych programów.

Przy obecnym potencjale ilościowym zatrudnienia problemem jest struktura kwalifikacyjna. Zlikwidowanie ośrodków szkoleniowych i emigracja zarobkowa wpłynęły na niedobory personelu wyższego i średniego stopnia, a zwłaszcza posiadających kwalifikacje do organizacji i kierowania kontraktami.

Kolejnym problemem jest konieczność dostosowania kwalifikacji kadr do przyszłej struktury budownictwa. Dotychczas dominował popyt na fachowców z dziedziny budownictwa kubaturowego i infrastrukturalnego. Przyszła struktura budownictwa wymaga kadr o kwalifikacjach w realizacji budownictwa kolejowego i energetyki.

Po trzecie: czynnikiem przeciwdziałającym negatywnym problemom na rynku pracy, głównie nadmiernemu bezrobociu jest efekt „mnożnikowy” budownictwa; budownictwo oddziałuje na rozwój dziedzin z nim współpracujących; 100 osób zatrudnionych w budownictwie kreuje 300-400 miejsc pracy w innych dziedzinach gospodarki.

Po czwarte: przedsiębiorstwa budowlane dysponują własnym nowoczesnym potencjałem sprzętowym oraz doświadczeniem w kooperacji z firmami obcymi przy robotach specjalistycznych.

2. Zmieniająca się (150-200 tys.) liczba małych zakładów (0-9 osób) są to głównie jednostki rzemieślnicze, rodzinne, sezonowe.

Po piąte: budownictwo charakteryzuje się wysokim (i trwałym) potencjalnym popytem na wszystkie rodzaje budownictwa. Ponadto jest wiele rozpoczętych zadań wymagających kontynuacji, które niezależnie od bieżących trudności powinny być realizowane.

Szanse i zagrożenia w sektorze budownictwa

Czynnikiem sprzyjającym wykorzystaniu potencjału jest dopływ środków unijnych. Nie są znane jeszcze kwoty, jakie przypadną na budownictwo z nowej perspektywy 2014-2020 r. Mogą wystąpić trudności z zapewnieniem potrzebnego wkładu własnego. Również nie wiadomo, na jakie środki budownictwo może liczyć w projekcie Inwestycje Polskie.

Budownictwo narażone jest na kryzysy związane z otoczeniem zewnętrznym; są one pogłębiane własnymi, wewnętrznymi problemami. Doświadczenia z ostatnich lat wskazują, że źle funkcjonują w budownictwie rozwiązania systemowe, nie zostały dotychczas wypracowane metody ich zlikwidowania lub ograniczania.

Może wystąpić problem jakościowy (a nie ilościowy) na budowlanym rynku pracy. Wykorzystanie potencjału budownictwa (uwzględniając przyszłą strukturę budownictwa) wymaga fachowców o wysokich kwalifikacjach, których już teraz brakuje. Wykształcenie fachowców trwa kilka lat, a baza szkoleniowa jest w Polsce niewielka.

Wymieniając zagrożenia, należy wskazać, że budownictwo przystępuje do realizacji nowej perspektywy osłabione finansowo, m.in. na skutek pogarszającej się kondycji finansowej i wielu upadłości przedsiębiorstw. Banki uważają budownictwo za sektor podwyższonego ryzyka i przedsiębiorstwa mają i będą miały trudności z uzyskaniem kredytów. Banki niechętnie będą udzielały gwarancji, a równocześnie brak środków własnych może utrudniać wykorzystanie kwot z nowej perspektywy 2014-2020.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

5. Wyzwania na nową perspektywę finansową

Jan Friedberg
niezależny konsultant

Założenia

Sieci infrastruktury transportowej są narzędziem do realizacji zadań transportowych w procesach transportu ludzi i towarów. Jest to funkcja usługowa infrastruktury. Sama infrastruktura (obiekty) nie stanowią bowiem wartości ekonomicznej, dopiero czyni to jej zdolność do zaspokajania potrzeb użytkowników.

Równocześnie sieci te, umożliwiając dostęp do obszarów czy poszczególnych obiektów oraz stanowiąc element zagospodarowania przestrzennego, pełnią funkcję integrującą rozwój obszaru, w Polsce i całej UE traktowaną jako ważny instrument wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju.

Z tych powodów infrastruktura transportowa jest ważnym, acz nie jedynym elementem systemu transportowego i zagospodarowania przestrzeni – to rozwój i funkcjonowanie obszaru w sensie gospodarczym i społecznym umożliwiając wzrost cywilizacyjny.

Aby ocenić stan i perspektywy rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce w perspektywie finansowej 2014-2020 należy więc zadać kilka pytań:

- Co rozumiemy przez „rozwój infrastruktury” i jak go mierzymy?
- Czy to gospodarka napędza ten rozwój, czy rozwój infrastruktury?
- Co rozumiemy przez „funkcjonowanie” i jak je mierzymy?

Po tych kwestiach dopiero można przejść do bardziej pragmatycznych spraw:

- Jak jest umiejscowione zarządzanie rozwojem infrastruktury transportowej w obecnym polskim systemie administracji i w gospodarce?
- Czy zarządzanie jest sprawne (jak je mierzyć i jak ocenić tę sprawność)?
- Jeśli mamy zastrzeżenia – w jakim kierunku powinny pójść zmiany (ulepszenia)?

Opracowanie oparte zostało na zasadzie porównania modelowej struktury definiowania przedsięwzięć infrastrukturalnych według praktyki krajów Unii Europejskiej z obecnym stanem formalnym oraz praktyką jej stosowania w Polsce. Wskazano także pewne już patologiczne odkształcenia od założeń pierwotnych wprowadzonych w ostatnich kilkunastu latach, co prowadzi do wniosków o konieczności pewnego „resetu” tych założeń lub wprowadzenia całkiem nowego, a bardziej przemyślanego systemu.

Zasady procesu zarządzania rozwojem

Podstawą prowadzenia polityki rozwoju jest zintegrowany i zrównoważony proces monitorowania, planowania i wdrażania. Proces ten co do zasad i procedur jest w Polsce opisany w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 226 poz. 1658 z późn. zmianami), a także w innych ustawach (zwykle dotyczy to zagadnień szczegółowych, specyficznych dla danej branży).

Postanowienia przepisów są jednak skoncentrowane na kwestiach proceduralnych, a nie merytorycznych, w tym w szczególności brak jest standardów, jakie powinny być kluczowym instrumentem w ramach tych działań. Ponieważ celem niniejszego opracowania jest analiza skuteczności zarządzania procesami rozwoju przy zastosowaniu inwestycji jako instrumentów polityki rozwoju, najpierw należy skupić się na tym, jak ukształtować ten proces pod kątem jego skuteczności w osiąganiu celów rozwoju, a dopiero potem ocenić, czy obowiązujące procedury są wystarczające dla realizacji takiego założenia.

Proces planowania i realizacji inwestycji składa się typowo z następujących faz:

- strategicznej
- planistycznej i prac przedprojektowych
- analitycznej (kosztów/korzyści i wykonalności)
- projektowej
- przetargowej
- realizacyjnej
- rozliczeniowej
- monitoringowej
- korekt i procedur naprawczych.

Poniższy schemat pokazuje najważniejsze przepływy informacji i sprzężenia w takim procesie, zaś w tabelce dalej pokazane są zależności zakresu i form prac od fazy działania, a także uprawnienia i odpowiedzialność organów publicznych za te fazy. Zasady te są odbiciem metodyki, którą można znaleźć w przepisach UE i podręcznikach przygotowywania projektów rozwojowych ze wsparciem Funduszy UE, w tym w podręcznikach JASPERS. Najogólniej ta metodyka zasadza się na następujących założeniach¹:

- Każde przedsięwzięcie inwestycyjne wynika z przyjętej strategii ogólnej (unijnej i krajowej), branżowej lub terytorialnej.
- Każda strategia ogólna, terytorialna czy branżowa jest wynikiem dwóch procesów: (a) profesjonalnego i demokratycznego formułowania celów, (b) sformułowania zadań i działań dla ich realizacji; wyrazem tej zasady jest przyjęcie w konkretnych procedurach dokumentów o charakterze politycznym (polityka, strategia), merytorycznym (program) lub formalnym (plan jako prawo lokalne).
- Zbiory tych dokumentów i każdy wg swojego przeznaczenia, stosownie do specyfiki i upoważnienia politycznego i odpowiedzialności, zmierzają do „...osiągnięcia uzupełniających celów politycznych i są wspólnie zarządzane przez państwa członkowskie i przez Komisję. Ważne jest zatem, aby zmaksymalizować skuteczność wszystkich instrumentów strukturalnych pod względem osiągania celów i zamierzeń określonych w programach i zoptymalizowania synergii oraz efektywności różnych instrumentów...” (UoPPR, op. cit.).
- Technika pracy nad dokumentami i projektami zasadza się na prowadzeniu prac przez decydentów (obsługiwanych przez kadry urzędnicze), przy wsparciu niezależnych ekspertów: pierwsi formułują założenia i cele strategiczne, także niektóre uwarunkowania, zaś eksperci przenoszą to na metody analityczne i planistyczne oraz sposoby wdrażania wraz z konsekwencjami (np. finansowymi i ekonomicznymi, ekologicznymi, społecznymi itp.) i proponują rozwiązania. W procesie tym można wyodrębnić szczególne elementy:
 1. Przeprowadzenie odpowiednich badań, diagnoz i analiz systemowych (jako część profesjonalna) i poddanie ich debacie publicznej i politycznej; ta część od strony formy i treści jest domeną niezależnych ekspertów, zaś od strony debaty – bezstronnych urzędników służby cywilnej i kompetentnych obieralnych decydentów lub menedżerów; politycy powinni być (ważną) grupą konsultującą.
 2. Ustalenie na każdym poziomie związków z celem (-ami) strategicznym (-mi), przy czym w miarę przechodzenia od dokumentów strategicznych do projektów następuje uściślanie sposobów realizacji założeń określonych na szczeblu wyższym poprzez optymalizację lub analizę możliwych wariantów.
 3. Podobnie na każdym poziomie ustalone są miary osiągania rezultatów i oddziaływań nawiązujące do tych określonych na poziomie strategicznym, z uwzględnieniem możliwego uszczegółowienia informacji.
 4. Miary realizacji celu i zadań w ramach przedsięwzięć muszą mieć bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy z celami strategicznymi i nawiązywać do zadań własnych podmiotu strategii lub jego realnego oddziaływania na inne podmioty, mogące wpływać na przedsięwzięcia (np. partnerzy, realizatorzy podobnych równoległych lub konkurencyjnych przedsięwzięć itp.); miary te służą głównie do oceny skuteczności przyjętych rozwiązań wdrażania strategii. Miary muszą także odzwierciedlać wpływ podmiotów innych niż organ planujący na rezultat, nie tylko dlatego, że tak jest racjonalnie (np. nie dublowanie przedsięwzięć nastawionych na te same rezultaty), ale także pragmatycznie – chodzi o wyniki monitoringu prowadzonych działań, który nie rozróżni z jakiego „źródła” pochodzą uzyskane wyniki w ocenie rezultatów w przyszłości.

Jeśli przyjrzeć się tym zasadom, to oprócz wytyczonego kierunku widać także pewne pola, jakich należy zdecydowanie unikać. W kolejności przedstawionych zasad (oznaczono gwiazdkami * od 1 do 4 subiektywną oceną autora co do „popularności” i wagi tego rodzaju błędów):

Ad. 1. Nieprzejrzysty proces dochodzenia do decyzji:

- analizowanie bądź jednego rozwiązania, bądź nieadekwatnych wariantów w celu wypromowania z góry przesądzonego (a nawet szczegółowych rozwiązań) ****
- pozorność debaty publicznej ***
- słabe przygotowanie „ekspertów” lub zgoła ich brak ***
- niska jakość lub brak reguł w przepisach (państwowych lub lokalnych) ****
- słabe przygotowanie kadry urzędniczej (w zasadzie brak służby cywilnej) ***

1. Według wniosku KE w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące 6 funduszy – Bruksela, dnia 6.10.2011 KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD).

Opis faz procesu planowania i realizacji inwestycji (ważniejsze elementy)

Faza	Forma	Niezbędne kluczowe ustalenia i inne wymagania
Faza strategiczna	Decyzje polityczne/strategiczne odpowiedniego organu władzy: Strategie Dokumenty zagospodarowania przestrzennego (KPZK, plany województw, studia gmin) Plany transportu zbiorowego	Cele, zadania i środki ich realizacji Możliwe scenariusze rozwoju, analiza porównawcza z rekomendacjami Model i ramy finansowania, organizacji i zarządzania Przegląd uwarunkowań, rezultatów i oddziaływań Ustalenia merytoryczne w zakresie właściwym dla fazy 1. Wykaz zadań rządowych i wojewódzkich (ew. także innych) jako lista projektów kluczowych z finansowaniem i harmonogramem realizacji
Faza planistyczna	Decyzje polityczne i formalne organu władzy: Plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego Programy operacyjne Inne plany i programy wdrażania strategii	Rozpisanie założeń strategicznych na cele szczegółowe i zadania Dobór środków ich realizacji, czyli projektów, odpowiednich do celów i zadań (zagospodarowanie przestrzenne, prawo, organizacja i zarządzanie, finanse, środki wsparcia zewnętrznego...) Badanie wariantów rozwiązań technicznych, przestrzennych i instytucjonalnych, wybór najkorzystniejszych rozwiązań w skali całego obszaru oraz poszczególnych projektów Ustalenia merytoryczne w zakresie właściwym dla fazy 2. – uszczegółowiona lista projektów kluczowych, wraz z ich definicją, oczekiwanymi rezultatami i oddziaływaniami
Faza analityczna (kosztów/ korzyści i wykonalności)	Specjalistyczne prace przedprojektowe: Badania społeczne Studia wykonalności Programy funkcjonalno-użytkowe Badania geotechniczne Inne prace przedprojektowe	Opracowania specjalistyczne wg potrzeb zgodnie z wytycznymi instytucji zatwierdzających (jeśli takie wytyczne opublikowały) Inne opracowania specjalistyczne wg potrzeb wg metodyki stosowanej w dostępnych wytycznych (jeśli takich wytycznych nie opublikowały instytucje zatwierdzające)
Faza projektowa	Konsulting i projektowanie przez fachowców	Przygotowywanie dokumentacji projektowej i innych opracowań służących zamawianiu robót budowlanych, zakupów i usług
Faza przetargowa/ kontraktowania	Zamówienia publiczne	Wybór metod kontaktowania Zatrudnienie inżynierów kontraktów dla skomplikowanych przypadków
Faza realizacyjna	Realizacja zamówień, nadzór inwestorski i budowlany	Zgodnie z zasadami ogólnymi i umowami
Faza rozliczeniowa	Księgowanie, kontrola rozliczeń z wykonawcami (zgodność z fazami 3., 4. i 5.)	Zgodnie z zasadami ogólnymi i umowami
Monitoring	Śledzenie zgodności rezultatów i produktów z założeniami (dotyczy głównie faz 1., 2. i 3.)	Zgodnie z zasadami ogólnymi i umowami Wykorzystywanie wyników monitoringu do doskonalenia systemów zarządzania lub korygowania nowych projektów

Uwaga: za szczegółowe zasady realizacji projektów można uznać te, które wynikają z zasad i wytycznych Komisji Europejskiej lub polskich instytucji zarządzających projektami z udziałem finansowania z funduszy UE; krajowe przepisy w tych względach są skłonne na procedurach związanych z planowaniem przestrzennym, finansami publicznymi, procedurami budowlanymi i ekologicznymi. Brakuje reguł dotyczących takich zagadnień jak: efektywność ekonomiczno-społeczna, wybór najkorzystniejszych wa-

Upewnienia [UPR] / odpowiedzialność [ODP]	Faza
Dobór zasad strategicznych (UPR) Adekwatność ustaleń wobec zadań ustawowych organu (ODP) Dostosowanie propozycji do uwarunkowań oraz powiązań zewnętrznych (UPR/ODP) Uzgodnienia z partnerami i sąsiadami (UPR/ODP) Konsultowanie rozwiązań (UPR/ODP)	Faza strategiczna
Respektowanie zasad zrównoważonego rozwoju (ODP) Stabilność i realność finansowania (UPR/ODP) Powiązania z planami innych stron (wsparcie, synergia) (UPR/ODP) Konsultowanie rozwiązań (UPR/ODP) Jasne formułowanie kryteriów doboru kierunków działań, priorytetów i ew. poszczególnych projektów (ODP)	Faza planistyczna
Finansowanie zgodne z zatwierdzonymi programami i planami jak w fazie 2. (UPR/ODP) Powiązania z projektami innych stron (wsparcie, synergia) (UPR/ODP) Konsultowanie rozwiązań (UPR/ODP) Jasne formułowanie kryteriów racjonalności projektów zgodnie z kierunkami działań, priorytetów i ew. poszczególnych projektów (ODP)	Faza analityczna (kosztów/ korzyści i wykonalności)
Zgodność parametrów projektowych z fazami 2. i 3. (ODP)	Faza projektowa
Przygotowanie dokumentacji zamówień publicznych wg metody uznanej za najkorzystniejszą dla poszczególnych projektów (UPR/ODP) Staranne wyjaśnianie uwag i zastrzeżeń do dokumentacji (ODP)	Faza przetargowa/ kontraktowania
Współpraca z wykonawcami i dostawcami (UPR) Reagowanie na problemy, np. odstępstwa od dokumentacji, korekty związane z nieprzewidywanymi okolicznościami (UPR/ODP)	Faza realizacyjna
Zamknięcie finansowe projektów (ODP)	Faza rozliczeniowa
Raportowanie wyników monitoringu Reagowanie na sytuacje niekorzystne (np. niezgodność wskaźników uzyskanych z zakładanymi) (ODP)	Monitoring

riantów, reguły prowadzenia badań popytu na transport itp. Jaskrawym przykładem takiego braku jest pominięcie w przepisach dotyczących finansowania przedsięwzięć publicznych analiz kosztów i korzyści. Przepisy takie np. w Wielkiej Brytanii były wprowadzone dla inwestycji drogowych w latach 70., zaś w USA obowiązują powszechnie od roku 1995.

Ad 2. Słabości planowania strategicznego i przełożenia celów strategii na zadania i przedsięwzięcia zasadzają się najczęściej na nieumiejętnej interpretacji (lub jej zaniechaniu) i selekcji celów i spójności użytych narzędzi do ich osiągnięcia, np.:

- osiągnięcie celu generalnego leży poza wpływem organu planującego ***
- życzeniowość celów i omijanie realnych uwarunkowań wdrażania, np. pomijanie zdolności istniejących struktur organizacyjnych czy gospodarczych do realizacji nałożonych zadań, nierealne harmonogramy i wyceny kosztów, brak analizy zagrożeń zewnętrznych ****
- nieumiejętność dostosowania zadań i przedsięwzięć do celów **
- nieadekwatność zakresu przedsięwzięć do oczekiwanych rezultatów ***

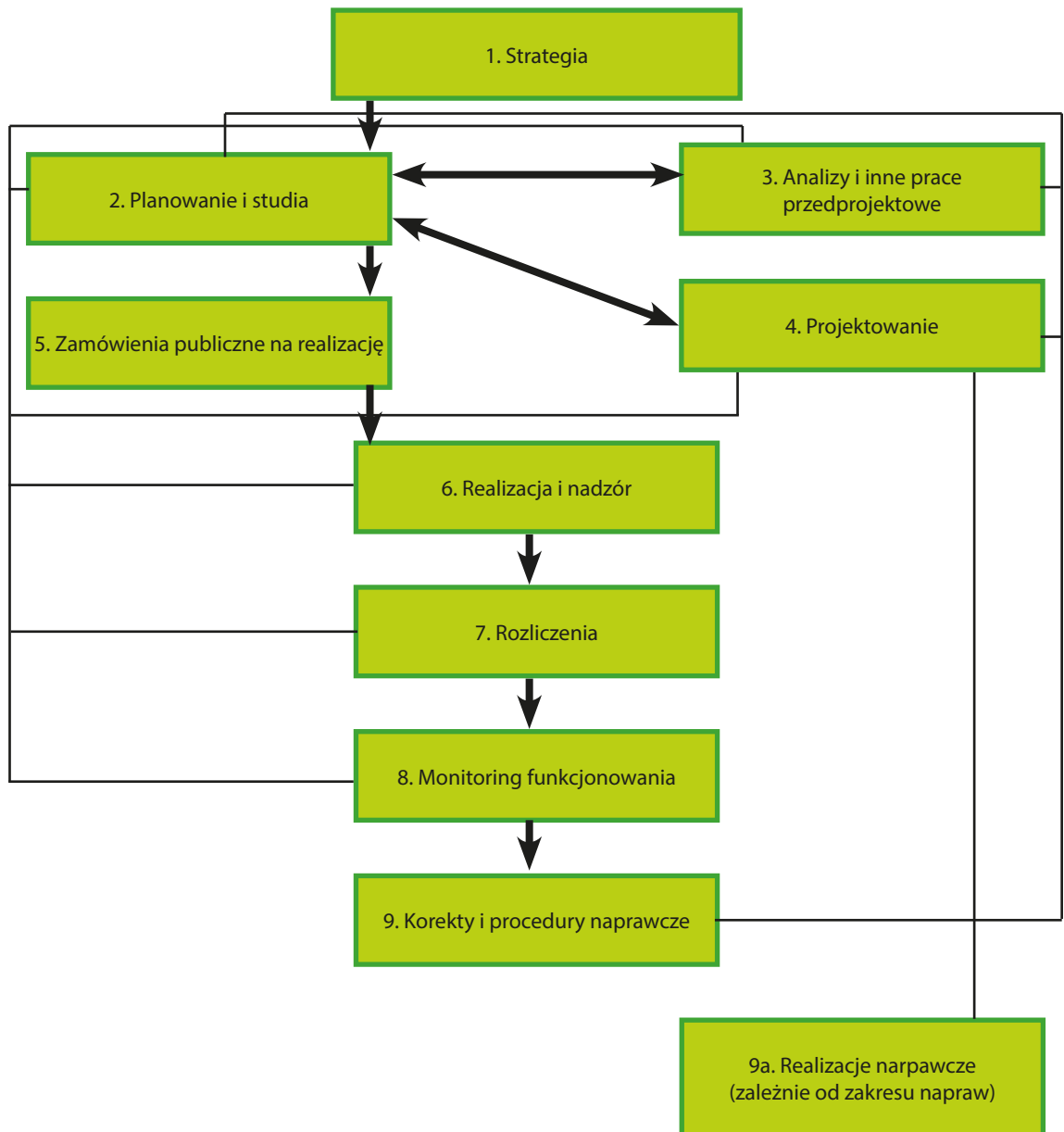
Ad 3. Niewłaściwe określanie rezultatów lub zgoła ich pomijanie jest dość powszechne w fazie strategii i planów, najczęściej poprzez:

- brak lub nieadekwatność rezultatów oraz niemożność prognozowania lub monitorowania ****
- powtarzanie tych samych ustaleń na każdym poziomie planowania, co zaciemnia planowany sposób realizacji celów **

Ad 4. Miary rezultatów są kluczowe dla oceny sensowności prowadzonej polityki wdrażania strategii. Najczęściej popełniane błędy polegają na:

- braku lub nieadekwatności miar rezultatów oraz trudności ich zbadania, prognozowania lub monitorowania (brak badań, baz danych, modeli ekonometrycznych) ****.

Schemat procesu przygotowania i realizacji inwestycji od strategii do projektu



Stan prawny i procedury w Polsce

Obecny model prawno-administracyjny oparty jest na konstytucyjnych zasadach: zrównoważonego rozwoju, decentralizacji i pomocniczości władz administracyjnych oraz samodzielności poszczególnych organów władzy z podziałem na rządowe i samorządowe. Te cechy oznaczają, że kwestie spójności terytorialnej i sprawności funkcjonowania systemu transportowego, wszak obsługującego użytkowników niezależnych od podziałów administracyjnych i od władzy, nabierają kluczowego znaczenia.

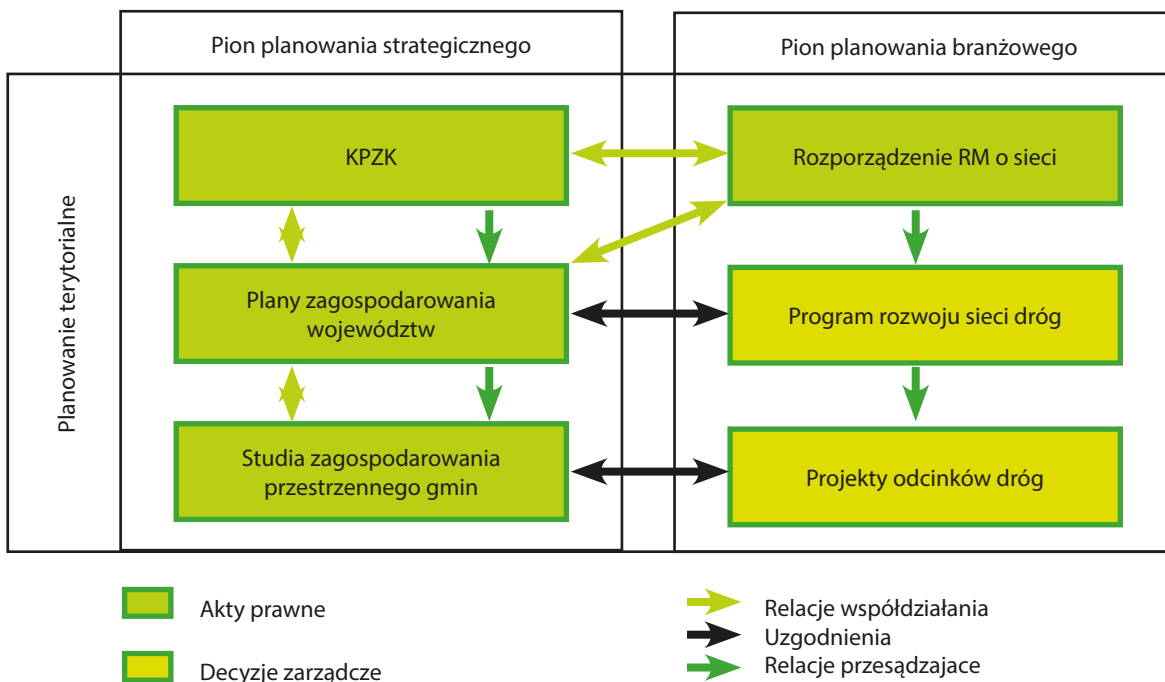
Praktyka w dziedzinie planowania i programowania po odejściu od hierarchicznego systemu administracji w 1990 r. jest mocno osłabiona. Częste zmiany ustawodawcze spowodowały przede wszystkim utratę ciągłości, odpływ kadr, a w konsekwencji osłabienie jakości prac. Decentralizacja administracji jest oczywiście kierunkiem słusznym i właściwym z politycznego punktu widzenia, ale rozregulowanie systemu planowania stało się faktem. W szczególności zanikł na długie lata system planowania gospodarczego i finansowego, zaś ciągle zmiany w ustawach o planowaniu przestrzennym i budownictwie także pogłębiły dezintegrację i chaos przestrzenny.

Przełomowymi momentami w procesie kształtowania nowego systemu miały być dwa rodzaje ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o planowaniu rozwoju. Już sam fakt, iż ten drugi akt prawny wszedł w życie 12 lat po pierwszym wskazuje na to, iż burzliwy rozwój przestrzenny i gospodarczy przypadł na okres rozregulowanego systemu planowania. Opisany dalej system nadal ma wiele cech tego stanu rzeczy, choć należy przyznać, że stwarza pewne możliwości poprawy sytuacji poprzez ściśle dotrzymanie jego reguł.

Obecny stan prawny (równocześnie określający procedury planowania, realizacji inwestycji i ich eksploatacji) oparty jest na zasadzie branżowo-terytorialnej:

- W ramach poszczególnych gałęzi transportu przyjmuje się jako akty kierownictwa wewnętrzne strategię rozwojową oraz wynikające z nich plany i programy wdrożeniowe; ponadto ustanawiane są akty prawne, określające kształt sieci transportowych (następuje to w trybie rozporządzeń Rady Ministrów, które praktycznie są wiążące tylko dla służb podległych rządowi);
- w ramach planowania terytorialnego sporządza się strategię rozwojową oraz wynikające z nich: studia lub plany zagospodarowania przestrzennego, a także plany i programy wdrożeniowe dla obszarów: kraju, województw i gmin; niektóre z tych aktów są uchwalane jako akty prawa miejscowego; system planowania przestrzennego nie jest hierarchiczny, choć przewiduje obowiązki konsultowania rozstrzygnięć i uzyskiwania uzgodnień w sprawach lokalizacji obiektów infrastruktury.

Dla przykładu pokazano na rysunku schemat przepływu informacji i powiązań proceduralnych w planowaniu i zarządzaniu w drogownictwie (rysunek 2).



Jak widać na schemacie, podane wcześniej zasady są tu wykorzystane, przy czym powiązanie planowania przestrzennego i branżowego ma słabe strony:

- nie jest jasny zakres uprawnień samorządu województwa w treści ustaleń planu województwa (nie ma on charakteru prawa lokalnego, więc jego zapisy nie są wiążące, ale w praktyce organy uzgadniające treść planu (np. wojewoda) często kierują się treścią tego planu w postępowaniach wobec gmin;
- nie jest jasne, co jest rozstrzygające w sytuacji sprzeczności zapisów KPZK i planu sieci dróg krajowych ustalonego przez rozporządzenie Rady Ministrów (obecnie taki stan ma miejsce): KPZK – „koncepcja” ogłaszana jako dokument kierunkowy – nie stanowi oczywiście prawa wiążącego organy władzy, ale wobec tego, czym jest ten dokument? Zapowiedzią przyszłych działań rządu? Jeśli nie, to czym: ćwiczeniem intelektualnym, wytyczną – ale dla kogo i w jakich okolicznościach?
- Schemat nie obejmuje tzw. specustaw (drogowej, kolejowej), czyli warunków lokalizacji dróg wg procedury niezależnej od systemu planowania przestrzennego. To rozwiązanie, które początkowo miało być tymczasowe i odnosić się do programu budowy autostrad zostało rozszerzone na wszystkie drogi publiczne i przedłużane jest na dłuższy okres. Do tego doszedł analogiczny akt dotyczący linii kolejowych. Decyzje lokalizacyjne, zastępując ustalenia planów i warunki zabudowy, stanowią równocześnie pozwolenie budowlane. Wydają je inne organy niż wyspecjalizowane służby planistyczne czy budowlane – dla dużych inwestycji robi to wojewoda, czyli organ administracji rządowej. Celem tych regulacji było przyśpieszenie procedur zezwoleń budowlanych dla osiągnięcia szybko efektów realizacji ważnych przedsięwzięć rozwojowych. Obserwacja, jak te regulacje działają, nie pozwala być przekonanym, iż taki cel został osiągnięty – w zasadzie żaden z programów operacyjnych nie osiągnął zakładanych celów rzeczowych i należy domniemywać, iż to nie samo udzielanie decyzji budowlanych jest przyczyną opóźnień w realizacji projektów. Ale ważne jest także coś innego – taki system wymyka się jakiegokolwiek zasadzie zrównoważonego rozwoju – wyraźnie widać tendencję do lekceważenia uwarunkowań przestrzennych i środowiskowych, różne „drogi na skróty”, wszystko w imię wykorzystania środków finansowych i osiągnięcia zakładanych wyników rzeczowych programów rozwojowych.

W ramach procedur przygotowawczych do realizacji projektów rozwojowych przepisy regulują poszczególne fazy poprzez wymogi uzyskiwania konkretnych decyzji administracyjnych, które jednak ograniczają się do kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów budowlanych.

Przepisy przewidują także prowadzenie badań i analiz ekologicznych; nie przewidują natomiast obowiązku prowadzenia analiz ekonomicznych czy ruchowych (funkcjonalnych) – takie są wymagane przez sponsora (UE) w ramach programów operacyjnych jako warunek ubiegania się o wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Nie jest to wymóg prawa, dotyczy tylko ubiegających się o wsparcie. Podobne wymogi stawiają regionalne programy operacyjne, a także niektóre programy rządowe. Niemniej jednak jest to wynik indywidualnych przesądzeń w ramach wybranych programów, a nie rozwiązanie systemowe wynikające z polityki racjonalizacji wydatków publicznych i dążenia do optymalizacji rezultatów tych wydatków dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa.

Innym mankamentem obecnego systemu jest brak w polskim prawie monitoringu wykonanych inwestycji. Unia Europejska takie systemy wdrożyła i narzuca stosowne obowiązki w ramach projektów wykorzystujących środki z funduszy UE. Ma to na celu nie tylko pilnowanie racjonalności wydawania tych środków, ale także zarządzanie rozwojem poprzez śledzenie na bieżąco rezultatów zrealizowanych przedsięwzięć w sposób niezależny od samego pojedynczego projektu. Takie podejście pozwala więc także na ocenę skuteczności prowadzonej polityki, a jeśli stwierdzone zostaną problemy – korygowanie działań w okresie przed kolejnymi przedsięwzięciami.

Szczególnym przypadkiem działań rozwojowych na dużą skalę są systemy transportowe w obszarach metropolitalnych. Prawo polskie wprawdzie posługiwało się tym pojęciem jako przypadkiem szczególnym, oddając inicjatywę planowania na takim terytorium województwom samorządowym. Skutek jest taki, że żadna inicjatywa tego typu nie została podjęta. Faktem jest, że ustawa wymagała w tym zakresie wydania rozporządzenia Rady Ministrów, a ta tego obowiązku nie wykonała przez 10 lat. Ostatnio pojawiły się projekty zmiany tych przepisów (poszerzono katalog obszarów o szczególnych formach zarządzania rozwojem o dowolne „obszary problemowe”, w dokumentach MRR zwane jako „funkcjonalne”). Zapisy są na tyle niejasne, że z daleka widać, iż choć postulat wzmocnienia terytorialnego podejścia do planowania jakby się do prawodawców przebijał, to różne wpływy powodują, że pożytku z nowej legislacji prędko nie będzie.

Podsumowując tę ocenę, można argumentować, że drogą do poprawy sytuacji i racjonalizacji działań w zakresie rozwoju infrastruktury „na serio” jest wdrożenie do polskiego systemu prawnego i organizacyjnego zasad, jakie wypracowane zostały w ramach realizacji projektów z udziałem wsparcia finansowego Unii Europejskiej. Do kluczowych działań w tym zakresie zaliczyłbym wprowadzenie obowiązkowego stosowania metody analizy kosztów i korzyści jako analizy

strategicznej w każdej fazie planowania rozwoju i przygotowywania przedsięwzięć, wprowadzenie studiów wykonalności jako kluczowego etapu przedprojektowego (przed opracowaniem dokumentacji projektowych) oraz uporządkowanie procedur decyzyjnych w koordynacji inwestycji pomiędzy organami zarządzającymi w ramach jednego systemu, co oznacza m.in. postulat zlikwidowania specustaw.

Integracja systemu w fazie planowania i eksploatacji

Jeśli infrastruktura jest „nośnikiem” transportu, zaś sam transport jest usługą przemieszczania ludzi i towarów, to system działa tylko wtedy, kiedy istnieje w nim jedność elementów i oddziaływań. Dlatego istotą systemu transportowego jest takie ukształtowanie infrastruktury, aby w sposób najkorzystniejszy dla użytkowników (klientów) można było świadczyć usługi transportowe. Ergo: istotą spójnego systemu jest klient i świadczona mu usługa, zgodna z jego potrzebami i różnymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, zaś infrastruktura jest jednym z instrumentów niezbędnych do działania owego systemu.

Takie postawienie sprawy nie jest powszechnie uświadomione w praktyce zarządzania rozwojem w Polsce, i to na każdym szczeblu. W wielu przypadkach zresztą nie ma możliwości przeprowadzenia egzegezy celów strategicznych z powodu niejasności czy ogólnikowości dokumentów strategicznych. Niżej dwa przykłady, gdzie taka możliwość istnieje:

- „Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015” (wersja z roku 2012):
- Str. 22: „Głównym celem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Z punktu widzenia transportu najistotniejsza jest spójność terytorialna oznaczająca integrację systemów transportowych państw członkowskich”. Celem działania GDDKiA jest „budowa sieci autostrad i dróg ekspresowych o podanej długości, także obwodnic, i wsparcie rozwoju dróg lokalnych...”
- Str. 25: „możliwe efekty programu wyrażone są w ilości kilometrów oddanych do ruchu różnych typów dróg”.
- **Wniosek:** miernik efektu (domniemywam, że to to samo, co termin unijny „rezultat”), czyli „ilość” kilometrów dróg (po polsku powinno być „liczba”), jest miarą osiągnięcia celu programu („wzmocnienie spójności”). Bez wątplenia tak nie jest, ponieważ miarą spójności mogą być tylko cechy funkcjonalne, a nie fizyczne systemu. Długość dróg jest miarą „produktu”, a nie efektu – ten powinien być zarezerwowany dla skutku dla użytkowników, a dalej – dla gospodarki i życia społecznego.
- „Budżet zadaniowy kraju na rok 2012” . Cel strategiczny dla całego działu nie został określony. Dział nazwany „Funkcja 19 Infrastruktura transportowa”. (wyjątki):
 - Zadanie 1. Wspieranie transportu drogowego, Cel 1: Osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, miernik: liczba kontroli dotyczących przestrzegania przepisów; Cel 2: Poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi, miernik: długość wybudowanych dróg.
 - Zadanie 2. Wspieranie transportu kolejowego, Cel 1: Zwiększenie dostępności i poprawa transportu kolejowego, miernik: praca przewozowa w pasażerokilometrach; Cel 2: Regulacja i licencjonowanie transportu kolejowego, miernik: liczba kontroli i zatwierdzonych dokumentów.
 - Zadanie 3: Wspieranie transportu lotniczego i infrastruktury lotniskowej, Cel 1: Dostosowanie infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej do wzrastającego popytu na usługi lotnicze oraz wzrost dostępności transportu lotniczego, miernik a): procentowy udział transportu lotniczego w transporcie ogółem, miernik b): dynamika przewozów pasażerskich rok do roku.
 - **Wniosek:** mierniki nie mają bezpośredniego związku z celem, zaś cele same w sobie w poszczególnych gałęziach są z różnych poziomów planowania strategicznego.
- Przykład strategii województwa – małopolskie:
 - Cel strategiczny ustalony w „Strategii rozwoju województwa małopolskiego 2011-2020”, dotyczący tzw. Obszaru 3 Strategii: Infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej, brzmi: „Wysoka zewnętrzna i wewnętrzna dostępność komunikacyjna regionu dla konkurencyjności gospodarczej i spójności przestrzennej”.
 - Miary osiągnięcia tego celu (str. 83-84) to: liczba ludności w obrębie izochron dojazdów do głównych ośrodków miejskich podawana oddzielnie dla ruchu drogowego i kolejowego, czasy dostępu koleją w relacjach Kraków – Warszawa i Kraków – Katowice oraz wielkość ruchu w porcie lotniczym Balice.
 - **Wniosek:** W literaturze brak dowodu na tezę zawartą w celu, iż poprawa dostępności przesądza o zdolności konkurencyjnej gospodarki, zaś miary podano dla potencjału, a nie dla popytu opisującego potencjał rynkowy. Niemniej sposób myślenia wskazuje na skoncentrowanie uwagi na walorach użytkowych systemu transportowego, a nie na produktach programów inwestycyjnych (jak to czyni poprzedni przykład w odniesieniu do dróg).

W zasadzie w Polsce nie istnieje system zintegrowanego planowania rozwoju – pojawiają się pewne zapisy w strategiach na poziomie krajowym, ale te zapisy nie są rozwijane na niższych poziomach z powodu „zbyt szybkiego” przejścia na strategie gałęziowe.

Jako przykład można podać porażkę GDDKiA związaną z próbą budowy drogi ekspresowej S7 na odcinku Nowy Targ – Zakopane. Oprócz powodów czysto formalnych – niezdolność do uzyskania decyzji lokalizacyjnej głównie z powodu protestów właścicieli nieruchomości, nie próbowano spojrzeć na problem przez pryzmat systemu transportu w tym regionie. Na przykład:

- czy w istocie potrzebny jest na tym odcinku pełny przekrój drogi ekspresowej (np. obniżenie kategorii drogi spowodowałby minimalną stratę czasu jazdy dla użytkownika, łatwiej byłoby rozwiązać problem płynności ruchu, bo podstawowy problem nie leży w przekroju drogi, a w kilku skrzyżowaniach),
- nie sięgnięto do rozwiązań zintegrowanych, np. rozwinięcia usługi dojazdów kolejowych do pracy w Zakopanem (największe opóźnienia na drodze powstają w godzinach szczytu, ponieważ codziennie do pracy w Zakopanem dojeżdża kilkanaście tysięcy osób).

Drugim problemem niedostrzeganym w praktyce zarządzania jest relacja między kosztami a korzyściami z inwestycji – to poniekąd pokłosie wcześniej omówionej kwestii niewłaściwej hierarchii celów i sposobów ich osiągnięcia: można odnieść wrażenie, że najpierw przesądzany jest zakres robót, a później prowadzi się analizy ruchowe, ekonomiczne (jeśli w ogóle), a w konsekwencji inwestor nie jest przygotowany do obrony swoich propozycji w trakcie oceny projektów przez porównanie z potencjalnie możliwymi, innymi wariantami. Dowodem na taki stan rzeczy jest fakt, że zamawiający często zleca w jednym postępowaniu projekty budowlane (nawet razem z wykonawczymi) oraz studia wykonalności. Przy takim zakresie zamówienia nie jest wszak możliwe oszacowanie kosztów opracowania projektu, ponieważ studium wykonalności może dać inny niż się spodziewano wstępnie wynik porównania wariantów. Rodzi to podejrzenie, że praca nad wariantami jest z góry „ustawiana” pod wcześniej przesądzone rozwiązania, co podważa sens całej procedury.

Podejmowanie decyzji

Nie jest celem tego opracowanie stawianie zarzutów czy wskazywanie jedynie słusznych dróg postępowania w procesach decyzyjnych. Ale pewna lista grzechów głównych niżej autorsko sformułowana może pomóc w diagnozie:

- Traktowanie wszelkich strategii, planów i programów jako dokumentów czysto politycznych, mających prezentować „wołę polityczną”, często abstrahując od uwarunkowań i obiektywnych trendów czy uzależnienia od czynników zewnętrznych, niezależnych od przyjmujących strategię.
- Przed opracowaniem strategii sporządza się różne „listy szans”, „listy życzeń”, propozycje zestawu inwestycji do realizacji w ramach strategii itp.; listy te często są wynikiem interesów grupowych lub lokalnych, najczęściej bez przygotowania merytorycznego. Taka praktyka jest szkodliwa dla procesu publicznej debaty, ponieważ nie jest poprzedzona uzgodnieniem założeń czy przesłanek dla potrzeb regionu czy kraju, więc propozycje mogą być przypadkowe.
- Przy takim podejściu powszechny staje się prymat „produktów” nad rezultatami działań; najpierw dyskutuje się „co zrobić”, a potem (jeśli w ogóle) „w jakim celu” czy „co z tego nam przyjdzie”.
- Częsty jest brak myślenia funkcjonalnego, panuje nieuzasadniona czasem wiara w skuteczność inwestycji w rozwiązywaniu problemów, brak ostrożności i przezorności w doborze partnerów i uzależniania własnych sukcesów od działania innych podmiotów.
- Słaba orientacja w metodologii przygotowania dokumentów strategicznych i programowych i tendencja do działania „pod zamówienie”, a nie pod potrzeby i realne wyzwania.
- W transporcie powszechne jest działanie w obrębie poszczególnych gałęzi transportowych, co obiektywnie wynika z takiej właśnie organizacji tego sektora. Przynosi to jednak ogromne straty i nie prowadzi do rozwiązywania realnych problemów.

Trzeba także stanąć odważnie wobec pewnego delikatnego zjawiska: traktowania polityki i polityków jako niezależnych od realnego świata i panujących w nim praktyk, doświadczeń, a także sukcesów i porażek. Kanwą tego rozważania niech będzie często spotykany pogląd: „Jakie są przesłanki naszej decyzji? Polityczne”. I koniec na tym. To oznacza, że

autor takiej frazy uważa, że pewne decyzje (należy rozumieć podejmowane przez jakieś gremium „polityczne”) nie wymagają uzasadnienia, no bo są „polityczne”. Nawet nie chodzi o wiarę w nieomylność tych gremiów, ale o to, że mają one przywilej takiej właśnie drogi postępowania.

Otóż należy jasno powiedzieć, w analogii do prawa administracyjnego, że w sytuacji rozstrzygnięcia o charakterze uznaniowym (czyli nieregulowanego konkretnym przepisem) uzasadnienie jest szczególnie wymagane! W świetle opisu poprawnych procedur decyzyjnych należy więc postulować następujący tryb postępowania:

Faza działania	Główny wykonawca	Decydent
Faza strategiczna	Eksperti, konsultacje profesjonalne i społeczne	Organ uprawniony (polityczny)
Faza planistyczna	Eksperti, konsultacje profesjonalne i społeczne	Organ uprawniony (polityczny)
Faza analityczna (kosztów/korzyści i wykonalności)	Niezależni eksperci	
Faza projektowa	(Uprawnieni) eksperci	Organ uprawniony (nadzór budowlany lub podobny)
Faza przetargowa/ Kontraktowania	Urząd + ew. niezależni eksperci	Uprawniony funkcjonariusz publiczny
Faza realizacyjna	Urząd + eksperci, niezależny nadzór	Uprawniony funkcjonariusz publiczny
Faza rozliczeniowa	Urząd + eksperci	Uprawniony funkcjonariusz publiczny
Monitoring	Eksperti niezależni	

Należy wyjaśnić, że w tabeli puste pole oznacza, że decyzje oparte są na niezależnych ekspertyzach, oczywiście kontrolowanych przez urzędników, ale przez nich niejako nie firmowanych.

Niezależność ekspertów powinna gwarantować bezstronność ich działań oraz fachowość. Stąd kluczowy jest dobór ekspertów spełniających wysokie standardy w tej działalności, a zapewne nie powinno się w żadnym wypadku stosować tylko kryterium niskiej ceny jako sposób ich doboru. Niezależny ekspert powinien gwarantować kompletność analizy, m.in. rozważenie wszelkich aspektów problemu, w tym selekcję wariantów do analiz porównawczych. Za tak rozumianą niezależność ponosi pełną odpowiedzialność, także cywilną.

Rozwój infrastruktury

Dla potrzeb tego materiału przyjmijmy definicję rozwoju infrastruktury jako działania inwestycyjnego, modernizacyjnego i organizacyjnego, prowadzącego do poprawy parametrów użytkowych sieci i obiektów, w tym przepustowości, nośności oraz zapewnienia bezpieczeństwa dla użytkowników i służb utrzymania, przy zachowaniu racjonalnych kosztów i efektywności ekonomicznej budowy i utrzymania, w zgodzie z funkcją i prognozą ruchu.

Taka definicja nie oznacza więc tylko działań na rzecz rozbudowy systemów infrastruktury. Fundamentem przyjmowania założeń dla planowania i projektowania rozwoju sieci jest – zgodnie z metodą analizy strategicznej poprzez analizę kosztów i korzyści – równowaga szeroko rozumianych kosztów i korzyści z (pewną) przewagą tych drugich.

Każda interwencja w sieć infrastruktury wywołuje zmiany w rynku popytu na jej usługi (patrz: początek tekstu), a znajomość mechanizmów tych zmian jest podstawą pracy nad analizą K.&K. Co wobec tego może być miarą rozwoju? Obecnie stosowane kryteria w analizie K.&K. to w przypadku infrastruktury transportowej typowo:

- oszczędność czasu przejazdu,
- zachowanie standardu swobody ruchu (mierzonego stosunkiem natężenia ruchu do przepustowości),
- zmniejszenie kosztów transportu,
- poprawa bezpieczeństwa, mierzona np. spadkiem liczby wypadków,
- zmniejszenie emisji hałasu i skażenia powietrza, wód i gleby,
- ochrona przed negatywnymi oddziaływaniami na faunę i florę,
- utrzymanie lub poprawa ładu przestrzennego i walorów krajobrazu, a także ochrona walorów historycznych,
- zmniejszenie zakłóceń w funkcjonowaniu obszaru przecinanego przez trasę.

Aby te czynniki zidentyfikować i zmierzyć konieczne jest zastosowanie adekwatnych metod odwzorowania dla stanu początkowego i predykcji popytu i równoważenia go z podażą usług. Służą temu – zależnie od badanego przypadku – analityczne i symulacyjne metody modelowania systemów transportowych. Generalnie badanie, czy to sieci, czy pojedynczego obiektu transportowego, wymaga analizy w szerszym tle tzn. wariantu referencyjnego, czyli obszaru oddziaływania naszego przedsięwzięcia wraz ze stanem obecnym, spodziewanymi (przesądzonymi) zmianami oraz na tle przewidywanych w zadanym okresie (najczęściej 20 lat) zmian demograficznych, społecznych i gospodarczych. Należy być bardzo ostrożnym w stosowaniu uproszczonych (więc tańszych) metod analiz, ponieważ ich wyniki mogą się okazać nieprawidłowe i w trakcie monitorowania projektów wykazać mogą niezgodność z oczekiwanymi rezultatami.

Co napędza rozwój infrastruktury?

Często można spotkać tezę, iż wyższa dostępność transportowa (którą uznajmy za miarę rozwoju infrastruktury) stanowi szansę dla rozwoju gospodarczego i wzrostu spójności. Jeśli ten drugi czynnik (który de facto jest instrumentem, a nie celem) w rzeczy samej można regulować poprzez dostępność, to związek z rozwojem gospodarczym jest już dyskusyjny. Według projektu ESPOM główny wniosek z tych badań jest następujący: bywa, że związek poziomu obsługi transportowej z rozwojem gospodarczym być może istnieje (statystycznie można wykazać, że w niektórych regionach UE zachodzi), ale nie wiadomo, czy wzrost gospodarczy jest skutkiem np. dostępności, czy dostępność jest wymuszana wzrostem gospodarczym. Czyli odwieczny dylemat „jajko czy kura”. Podobne wnioski podają inni badacze, poczynając od Whitelegga już w latach 70.

Nie wdając się w szczegółową debatę (brak w Polsce jakichkolwiek pogłębionych badań tej kwestii, często jest przyjmowana jako pewnik), zwróćmy tylko uwagę na fakt, że największe zatłoczenie w polskich metropoliach dotyczy tych, które wykazują najwyższy wskaźnik PKB per capita.

A więc pogląd, iż nowoczesna i efektywna infrastruktura komunikacyjna to jeden z głównych czynników stymulujących wzrost gospodarczy może być nietrafiony, a nawet można postawić tezę, iż jest niejako odwrotnie: spadek dostępności często towarzyszy... wzrostowi PKB. Tę kwestię „Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025” (ostatni przyjęty przez Radę Ministrów taki dokument, pochodzi z czerwca 2005,) stawia inaczej: dostępność nie może hamować rozwoju, ma nadążać za wzrostem mobilności, przy czym dokument traktuje pojęcie dostępności jako parametr całej sieci transportowej. Jest to klucz do prowadzenia polityki transportowej w zakresie podziału ruchu na środki transportu: nie nadążać za potrzebami w każdej gałęzi oddzielanie, ale w zintegrowanym systemie jako jednej całości. Podobnie jak w dokumencie rządowym pojęcie dostępności podaje wspomniane opracowanie ESPON.

Jeśli więc jest dość jasne, że transport jest napędzany przez gospodarkę i mobilność społeczeństwa, to czym mierzyć sprawność funkcjonowania transportu? Jeśli zdefiniujemy tę kwestię – znajdziemy klucz do oceny sieci i obiektów infrastruktury.

Zgodnie z zasadą relacji popyt – podaż (użytkownicy generują popyt, infrastruktura dostarcza podaż) miarą efektywności funkcjonalnej systemu byłby poziom napełnienia systemu (wykorzystania jego zdolności przewozowej). Tradycyjnie rozumowano tak: brakuje przepustowości – trzeba ją zwiększyć przez nowe inwestycje czy modernizacje. Taki zapis widnieje jeszcze w polityce transportowej państwa z roku 1995.

Z czasem jednak okazało się, że ciągłe zwiększanie podaży nie prowadzi do poprawy parametrów użytkowych, a nawet przeciwnie – zatłoczenie narasta, dostępność się pogarsza. Stąd w początku XXI w., zarówno w UE, jak i w Polsce, wprowadzono zasadę zarządzania mobilnością (popytem), która przy zaakceptowaniu wzrostu ogólnej mobilności jako wyniku rozwoju cywilizacyjnego oddziałuje na wybór celu podróży i środka transportu dla zoptymalizowania funkcjonowania systemu. Towarzyszy temu dążenie do zwiększenia wykorzystania niskoemisyjnych technologii w transporcie, powodujących poprawę warunków środowiskowych.

Takie podejście prowadzi do kilku mierników poprawnego funkcjonowania transportu:

- zmniejszenie mobilności (ruchliwości) – im mniej, tym lepiej;
- % użycia indywidualnych, spalinowych środków transportu – im mniej, tym lepiej;
- % użycia zbiorowych form transportu – im więcej, tym lepiej
- zmniejszenia średniej odległości i czasu przejazdu – im mniej, tym lepiej;
- % użycia niemechanicznych środków transportu (pieszo, rowerem) – im więcej, tym lepiej;
- % użycia niespalinowych źródeł napędu – im więcej, tym lepiej.

Uzyskanie pozytywnych efektów takiej polityki możliwe jest tylko przez szerokie działania we wszystkich możliwych dziedzinach, mających wpływ na poruszanie się. Poczynając od zagospodarowania przestrzennego (unikanie rozle-

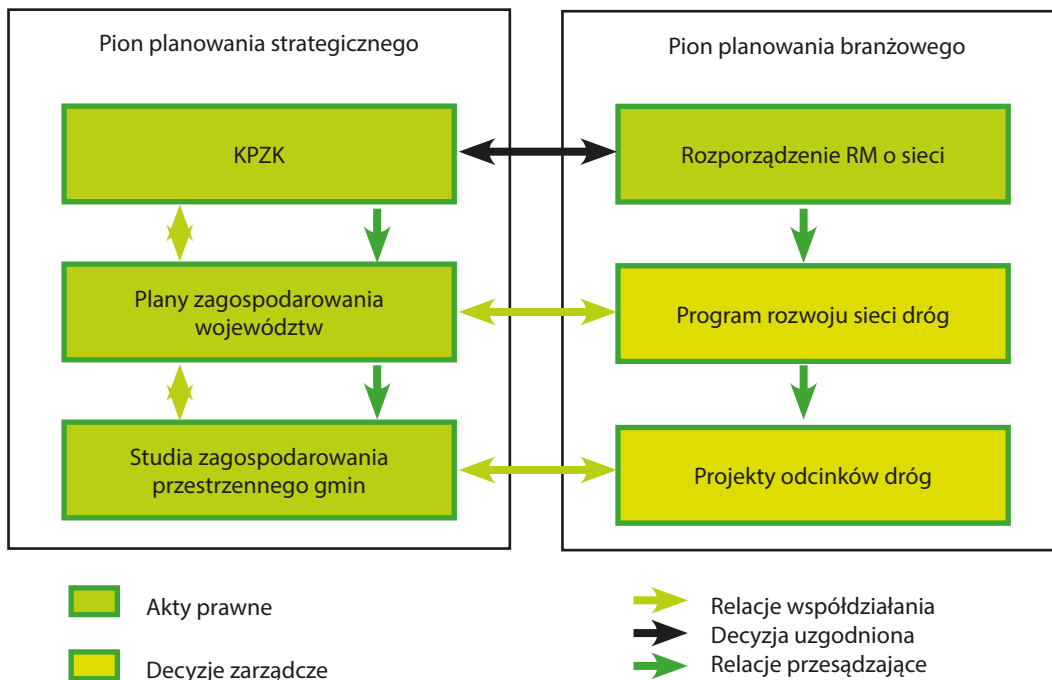
wania się zabudowy), przez promowanie i rozwijanie różnych form transportu zbiorowego, po wprowadzenie wyrafinowanych instrumentów zarządzania przewozami, w tym poprzez inteligentne systemy transportowe (popularnie oznaczane jako ITS).

Z tego syntetycznego przeglądu wynika, że miejsce infrastruktury transportowej jest nadal ważne dla osiągnięcia celów polityki transportowej. Potrzebne jest jednak inne niż tradycyjne myślenie – liczba kilometrów dróg do budowy czy modernizacji jest ważna, ale tylko jeśli połączyć to z ich właściwą lokalizacją, parametrami funkcjonalnymi właściwymi dla zadań, jakie mają realizować w systemie, zastosowaniem ITS i innych form organizowania ruchu i świadczenia usług itp.

Postulowany model zarządzania rozwojem

Spróbujmy podsumować te rozważania w świetle pytania: Jeśli mamy zastrzeżenia (a jak widać – mamy), w jakim kierunku powinny pójść zmiany (ulepszenia)?

Odpowiedź sformułujmy na pokazanym wcześniej przykładzie zarządzania planowaniem rozwoju systemu drogowego wg poniższego schematu.



Głównym mankamentem, z którego wynika kilka dalszych, jest liniowe, branżowe zarządzanie, oderwane nie tylko od innych gałęzi transportu, ale także od zarządzania obszarami, przez które drogi przebiegają.

- Postulat 1 brzmi: zintegrować system planowania z regionami i terenem obsługiwanym przez infrastrukturę.

Drugą główną wadą to wąskie podejście do drogi jako obiektu liniowego do prowadzenia zadanego potoku ruchu.

- Postulat 2 brzmi: wprowadzić system sieciowego podejścia do planowania i zarządzania.

Inne postulaty wiążą się z unowocześnieniem systemu prawnego i finansowego w odniesieniu do procedur zarządzania rozwojem, z wykorzystaniem doświadczeń z wdrażania projektów z udziałem wsparcia Unii Europejskiej. Aż trudno zrozumieć, dlaczego tak długo trwa przyjęcie dorobku krajów UE17 w tym zakresie.

- Postulat 3 brzmi więc w zarysie: wprowadzić główne instrumenty zarządzania rozwojem i przygotowywania projektów rozwojowych Unii Europejskiej do systemu prawnego Polski.

Aspekt doboru kadr i inne kwestie wdrożeniowe

Skuteczność zarządzania rozwojem w dużym stopniu zależy od doboru kadr – zarówno zatrudnianych przez instytucje odpowiedzialne za rozwój, jak i wśród konsultantów i doradców zatrudnianych na zasadach komercyjnych. Te dwie grupy personelu wspólnie muszą sprostać merytorycznym i moralnym wymaganiom, które stawia realizacja tak poważnych zadań, jakie obecnie stoją przed naszymi instytucjami i przedsiębiorstwami.

Kadry służby cywilnej – zgodnie z tą nazwą – muszą spełnić wymogi odpowiedniego wykształcenia i przeszkolenia w zakresie swoich obowiązków. Jest to poważny problem, nie tylko dlatego, że ten zdawałoby się prosty wymóg nie jest respektowany, ale także dlatego, że, jak donoszą media, wiele szkoleń i akcji doradczych jest na bardzo niskim poziomie, co utrwała niedobre modele zarządzania bądź co gorsza – szerzy w tym środowisku przeświadczenie, że ich praca nie ma sensu wobec częstego narzucania specjalistom gotowych rozwiązań ze szczybli politycznych.

Zastrzeżenia w tej kwestii szczególnie trzeba podnosić w stosunku do środowisk komercyjnych konsultantów: zamawiający ma prawo oczekiwać, że otrzyma kompetentną poradę, opartą na solidnej analizie i badaniach. Sławne pytanie konsultanta, „a co ma wyjść z moich prac?”, powinno być konsekwentnie tępione, ponieważ może narazić klienta na poważne perturbacje.

Uwaga także powinna być skierowana do służb odpowiedzialnych za zarządzanie środkami unijnymi, akceptujących wnioski o dotacje i rozliczających je. Panuje dość powszechna opinia w środowisku konsultantów, że wielką wagę służby te przykładają do strony formalnej dokumentów, zaś kwestie merytoryczne są traktowane lekko, jeśli nie pomijane całkowicie. Jest to jasny sygnał, że braki kadrowe w specjalnościach, jakie są wymagane do zarządzania projektami, utrudniają takiemu klientowi wdrażanie przedsięwzięć.

Z punktu widzenia działań strategicznych często pomija się politykę zamówień publicznych. W tej dziedzinie dorobek krajów rozwiniętych, a także niektórych krajów wschodzących ekonomii, jest bardzo szeroki i warto z tego korzystać. Tymczasem losy wielu zamówień publicznych (w tym sztandarowych!) pokazują, że wiedza, jak sprawnie i odpowiedzialnie poprowadzić duże przedsięwzięcia, nie jest powszechna na wszystkich szczeblach, od najwyższego do dołu. Gdyby w Polsce rzeczywiście stosowano zasady FIDIC, o czym zapewniają służby odpowiedzialne za projekty drogowe czy kolejowe, nie mogłoby wystąpić tyle zerwań umów czy bankructw wykonawców. Zwracamy tu uwagę na ten czynnik jako jeden z kluczowych dla osiągnięcia celów strategicznych w polityce rozwoju. Swoją drogą, jak to jest możliwe, że wszystkie te przypadki nie są powodem do „kadrowych trzęsień ziemi” z powodu tego „zawalania” realizacji projektów, skoro zatrudniani są wysokiej rangi menedżerowie na kontraktach. Co jest miarą sukcesu w tych kontraktach?

Kluczowe postulowane zmiany

Reasumując: w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju w zakresie infrastruktury transportowej należy:

- Uczytelnić system planowania i go stosować.
- Wprowadzić reguły unijne do wszelkich procedur prac nad strategiami i przygotowywaniem projektów (analiza kosztów i korzyści, studia wykonalności).
- Wprowadzić zasady wariantowania wszelkich prac przygotowawczych oraz zakresu i metod selekcji opcji wybieranych; zabronić sporządzania dokumentacji budowlanej przed ukończeniem tych prac.
- Wprowadzić procedury zamówień publicznych dla prac wdrożeniowych jako element strategii, zaś ich skuteczność jako miarę skuteczności zarządzania.
- Zmienić system doboru kadr menedżerskich pod kątem odpowiedzialności i skuteczności.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

6. Podstawowe akty prawne proce- su inwestycyjnego i ich wady

Łukasz Bernatowicz, radca prawny
Piotr Rożański, radca prawny
Bernatowicz Komorniczak Mazur,
Radcy Prawni & Doradcy Podatkowi, Sp. Partnerska

Katarzyna Kucharczyk, radca prawny
Marcin Oszczak, radca prawny
CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Sp. K.

Podstawowe akty prawne dla procesu inwestycyjnego i ich wady

Jako źródła barier inwestycyjnych można wskazać przeszkody natury prawnej oraz faktycznej. Pierwsza grupa barier to nieprecyzyjne i trudne do wypełniania, zarówno dla inwestorów, jak i urzędników, przepisy prawa. Druga kategoria przeszkód to w szczególności ograniczenia organizacyjne (np. osobowe, sprzętowe) oraz finansowe po stronie organów administracji czy inwestorów. Poniżej omówione zostaną konsekwencje braku stabilności prawa oraz wybrane bariery prawne o charakterze ogólnym wynikające z najważniejszych dla sprawnego przebiegu procesów inwestycyjnych ustaw: ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „ustawa o planowaniu”), ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (dalej: „prawo budowlane”), ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: „ustawa o ochronie gruntów”), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „kpa”), ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: „ustawa o ppp”), ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa pzp”) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”). Ramy procesu inwestycyjnego w Polsce wyznaczone są co do zasady przede wszystkim przez dwie ustawy: prawo budowlane oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjmuje się, że związek pomiędzy tymi dwiema ustawami jest tak znaczący, że tworzą one funkcjonalną całość normatywną. Oprócz wyżej wymienionych ustaw, przepisy regulujące proces inwestycyjny, są zawarte jeszcze w szeregu innych ustaw, w szczególności takich jak ustawa o drogach publicznych, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa prawo ochrony środowiska, jak również w aktach rangi podustawowej, takich jak rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Niestabilność prawa

Barierzy: zbyt częste zmiany prawa; nieuporządkowane zmiany prawa; brak przepisów przejściowych; zbyt długie oczekiwanie na akty wykonawcze do ustaw.

Słusznie wskazuje się, że przepisy prawa są zbyt często nowelizowane. Zdarzają się nawet takie sytuacje, że dokonuje się nowelizacji przepisów, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie, co niedobrze świadczy o jakości uchwalanych przepisów. Jednocześnie podnosi się, że w przypadkach, w których pewne zmiany są oczekiwane i pożądane, nie można doczekać się ich uchwalenia (np. brak przepisów wykonawczych do ustaw, które po upływie *vacatio legis* stały się obowiązującym prawem). Częste nowelizowanie przepisów, narzucanie na przedsiębiorców określonych obowiązków w sposób nieuporządkowany (np. w różnych fragmentach jednego aktu lub w różnych ustawach bez istnienia racjonalnych ku temu przesłanek) jest kłopotliwe zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla urzędników, którzy nie mają możliwości przyzwyczaić się do stosowania określonych uregulowań i wypracować jednolitych standardów działania. Dodatkową dolegliwością, na którą należy zwrócić uwagę, jest wprowadzanie zmian skutkujących przeniesieniem kompetencji z organu, który dotychczas zajmował się sprawami określonego rodzaju, na inny podmiot, co skutkuje tym, że organ przejmujący kompetencje w początkowym okresie niejako uczy się realizować nowe obowiązki i stosować związane z tym przepisy. Zdarza się, że proces adaptacji organów administracji do nowych obowiązków odbywa się kosztem stron postępowania. Pozytywnie należy ocenić upraszczanie procedur w ramach tzw. ustaw specjalnych. Nie mniej istotne jest jednak wprowadzanie zmian systemowych, które ułatwią życie inwestorom niezależnie od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia.

Postulować należy zracjonalizowanie niektórych przepisów i to nie tylko przepisów prawa materialnego, ale również przepisów proceduralnych. Stosowanie prawa z pewnością ułatwiłyby także czytelne przepisy przejściowe, których nierzadko brakuje albo nie dają jednoznacznej odpowiedzi na szereg pytań związanych z zakresem stosowania nowej lub zmienionej regulacji.

Dużym ułatwieniem dla organów administracji, jak i przedsiębiorców byłaby możliwość sięgnięcia do utrwalonego orzecznictwa, to jednak wymaga pewnej stabilności środowiska prawnego i racjonalnego jego kształtowania. Ciągłe zmiany przepisów, nie zawsze idące w dobrym kierunku, nie pozwolą na wypracowanie dobrych wzorców postępowania.

Bariery w lokalizowaniu inwestycji – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Bariery: brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; wadliwe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego; brak możliwości skorzystania z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku konieczności zmiany przeznaczenia gruntów.

W systemie prawa budowlanego istnieją dwa sposoby rozpoczęcia robót budowlanych. Zgodnie z przepisami budowę obiektu budowlanego można rozpocząć po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja taka jest wydawana w oparciu o akt prawa – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ta metoda powinna mieć status zasady. Natomiast w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwolenie na budowę może być wydane na podstawie ustaleń znajdujących się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która jest wydawana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ten sposób rozpoczęcia robót budowlanych powinien być traktowany jako wyjątek od zasady. Tak jednak nie jest. Biorąc pod uwagę fakt, że rocznie wydawane jest ok. 160 tys. decyzji o warunkach zabudowy i około 230 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę, to nieuzasadnione staje się określanie procedury wyjątkiem od zasady lokalizowania inwestycji na podstawie planu miejscowego. Inwestor bardzo często nie dysponuje przewidywalną przestrzenią, gdyż to dopiero indywidualna decyzja administracyjna określa sposób, w jaki może zostać zabudowany dany teren. W takim układzie prowadzenie racjonalnej gospodarki przestrzennej, dokładanie starań o ład przestrzenny i przeciwdziałanie zjawisku „nadmiernego rozlewania i rozpraszania” zabudowy jest utrudnione¹.

Według raportu Doing Business przedsiębiorcy potrzebują aż 301 dni na załatwienie formalności związanych z budową magazynu, natomiast postępowanie administracyjne o wydanie pozwolenia na budowę trwa 180 dni. Za raportem Doing Business można przytoczyć, że pomimo tego, iż zgodnie z art. 35 ust. 3 kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej ma 30 dni (lub 60 dni w przypadku, gdy sprawa administracyjna wykazuje się dużym stopniem skomplikowania) na załatwienie sprawy, to w praktyce organy administracji publicznej często domagają się od wnioskodawców wielu dokumentów i wyjaśnień. Z punktu widzenia ustawy czas, który musi upłynąć, aby decyzja administracyjna stała się ostateczna, wynosi 14 dni. W praktyce jednak inwestor musi brać pod uwagę również to, że właściciele działek sąsiednich czy też organizacje ekologiczne będą wnosić odwołania od rozstrzygnięć. Biorąc pod uwagę fakt, że ostateczna decyzja administracyjna podlega również kontroli sądowno-administracyjnej, to postępowanie odwoławcze może trwać nawet dwa lata. Uporczywe zaskarżanie rozstrzygnięć administracyjnych powodujące obstrukcje często wśród inwestorów określane jest mianem „szantażu inwestycyjnego”.

Gospodarka przestrzenna i związane z nią planowanie miejscowe należą do zadań własnych samorządów gminnych, które stosownie do indywidualnych uwarunkowań naturalnych i kulturowych każdej gminy oraz potrzeb lokalnej społeczności, kształtują własną politykę w tym zakresie oraz realizują ją poprzez akty prawa miejscowego. W Polsce od 1995 r. gmina nie ma obowiązku posiadania planów miejscowych. Plany te sporządzane są w wyniku realizacji polityki przestrzennej gminy, określanej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – przeważnie dla celów inwestycyjnych oraz dla sytuacji, kiedy z przepisów odrębnych ustaw wynika taki obowiązek. Poprzednia ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. wymagała sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla realizacji inwestycji publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 dawnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), przy czym podmioty prywatne mogły realizować inwestycje budowlane na terenach nieposiadających planów miejscowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W zakresie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego szczebla gminnego samorządy dosyć dowolnie kształtują politykę przestrzenną, nie kierując się intensywnością użytkowania w ocenie przewidywanego koniecznego pokrycia planami miejscowymi. Wskazuje na to bardzo duża rozpiętość przewidywań w studiach gminnych co do powierzchni mającej być pokrytą planami miejscowymi oraz co do kolejności tych prac^{2,3}.

1. Założenia do ustawy prawo budowlane o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (i niektórych innych ustaw).
2. Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2006 r., opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Budownictwa przez zespół Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, październik 2007.
3. Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, opracowany przez Ministerstwo Budownictwa, przyjęty przez Sejm RP 10 kwietnia 2008 r.

Planowanie przestrzenne w gminie, jeśli chodzi o ujęcie systemowe, jest oparte na dwóch kategoriach aktów prawnych. Są to:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nie jest aktem prawa miejscowego. Jest ono aktem prawnym o charakterze wewnętrznym, którego adresatami są jednostki organizacyjne podporządkowane radzie gminy. Studium określa politykę przestrzenną gminy oraz zasady jej realizacji. W tym celu studium zawiera odrębny dokument (akt prawa miejscowego) zawierający wiążące ustalenia określające politykę przestrzenną gminy oraz wiążące gminę ustalenia planowania ponadlokalnego. Postanowienia studium mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący jedynie przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Natomiast organy stanowiące gminy muszą respektować postanowienia studium przy uchwalaniu projektów tych planów.

Z faktu, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, wynika istotna uwaga. Mianowicie, nie są przewidziane żadne sankcje w przypadku, gdy organ administracji wydaje decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a następnie o pozwoleniu na budowę, które to decyzje nie pozostają w zgodzie z ustaleniami studium. Studium uwarunkowań nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, w związku z czym nie może stanowić materialno-prawnej podstawy odmowy dopuszczenia przedsięwzięć inwestycyjnych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określa przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz sposoby zagospodarowania i zabudowy terenów. Sporządzanie planów miejscowych jest fakultatywne, jest przejawem władztwa planistycznego gminy. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, może być obowiązkowe, jeśli wymagają tego przepisy odrębne, takie w szczególności jak prawo lotnicze, ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

Ustawy określają, na zasadzie wyjątku, obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest załącznik ustalający granice obszaru objętego planem. Kierując się wytycznymi zawartymi w orzecznictwie sądów administracyjnych, można stwierdzić, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, jest podrzędnym wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego źródłem prawa, dlatego jego normy nie mogą wykraczać poza treści normatywne, dające się wyprowadzić z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a już na pewno nie mogą bez wyraźnego w tym względzie upoważnienia, modyfikować norm prawa powszechnie obowiązującego.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w ustawie o planowaniu obejmuje dwa rodzaje decyzji wydawanych w przypadku braku planu miejscowego, tj. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawaną w odniesieniu do inwestycji celu publicznego (błędnie określonej w art. 4 ustawy o planowaniu jako decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz decyzję o warunkach zabudowy wydawaną dla innych inwestycji.

Nie zawsze jednak inwestorzy mogą ubiegać się o wydanie ww. decyzji. Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy obarczone jest koniecznością wykazania, że w konkretnej sprawie spełniony jest szereg warunków łącznie (np. co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; teren ma dostęp do drogi publicznej; teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne).

W przypadku realizowania inwestycji celu publicznego ustawodawca wprowadza mniejsze ograniczenia, jednakże zgodnie z art. 50 ustawy o planowaniu warunków, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, stosuje się odpo-

wiednio. Powyższe oznacza, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest możliwe, o ile teren, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie, nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. A zatem, wskazane ograniczenie uniemożliwia w wielu przypadkach realizację nie tylko zwykłych inwestycji, ale również inwestycji celu publicznego aż do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, że nierzadko, kiedy już dojdzie do uchwalenia aktu prawa miejscowego, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to postanowienia tego aktu są na tyle nieprecyzyjne, że utrudnia to jego stosowanie. Ponadto, z naszych doświadczeń wynika, że za mało przykładą się uwagi do tego, aby procedury prowadzące do uchwalenia planu były przeprowadzane w sposób zgodny z wymaganiami przepisów właściwych w tym zakresie. Jest to o tyle istotne, że z tego powodu można domagać się stwierdzenia nieważności planu niezależnie od tego, jak dużo czasu upłynęło od dnia jego uchwalenia. W konsekwencji w przypadku niektórych uchybień (tj. naruszenia zasad sporządzania planu, istotnego naruszenia trybu czy też naruszenia właściwości organów) dochodzi do stwierdzenia nieważności planu, czego skutki dotkliwie odczuwa inwestor. W takiej sytuacji zostaje on bowiem pozbawiony możliwości ubiegania się o pozwolenie na budowę na długie miesiące (tj. do czasu uchwalenia nowego planu), co tym samym odsuwa realizację przedsięwzięcia.

Proponowane zmiany w zakresie prowadzenia polityki planistycznej

Podstawowa zmiana przepisów dotyczących lokalizacji inwestycji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polega na usunięciu z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zastąpieniu ich decyzjami w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego. Tego rodzaju zabieg legislacyjny jest uzasadniony krytyką decyzji o warunkach zabudowy, która powszechnie uważana jest za zbyt dalece uznaniową. Ponadto w obecnym systemie planowania przestrzennego stanowią one największą barierę i ograniczenie procesu inwestycyjnego. Lokalizacja inwestycji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogłaby być dopuszczona jedynie w obszarze urbanizacji, w drodze decyzji w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego zatwierdzającej ten plan. Z zasady tej mogą to być wyłączone inwestycje celu publicznego, zabudowa zagrodowa oraz wyciągi narciarskie i schroniska turystyczne. Z uwagi na szczególny charakter tych inwestycji ich lokalizację dopuszcza się poza obszarem urbanizacji. W odniesieniu do zniszczonej zabudowy zagrodowej oraz obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków zlokalizowanych poza obszarem urbanizacji dopuszcza się ich odtworzenie w tym samym miejscu z zastosowaniem innych materiałów budowlanych.

Dla mniejszych inwestycji, polegających na realizacji małych budynków mieszkalnych, zabudowy zagrodowej, a także niektórych obiektów sportowych i turystycznych zawartość wniosku o wydanie decyzji nie powinna się różnić od treści określonej obecnymi przepisami. Uproszczono i skrócono ponadto dla tych inwestycji tryb wydawania decyzji (30-dniowy termin na wydanie decyzji, brak wymogu sporządzania urbanistycznego planu realizacyjnego).

Dla pozostałych inwestycji, o większym stopniu skomplikowania, po złożeniu wniosku o wydanie decyzji przeprowadza się analizę tego wniosku (m.in. w zakresie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z polityką przestrzenną gminy) i wzywa się wnioskodawcę w drodze postanowienia do przedstawienia projektu urbanistycznego planu realizacyjnego, którego zawartość zostanie określona w przepisach znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje dotyczące lokalizacji przedsięwzięć w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują szerokie konsultacje społeczne poprzez umożliwienie składania uwag i wniosków do rozstrzygnięć decyzji oraz uczestnictwa w dyskusji publicznej. Ponadto na każdym z tych etapów przewidziane jest stosowne informowanie opinii publicznej.

Miejscowe przepisy urbanistyczne jako nowy akt prawa miejscowego

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje m.in. wprowadzenie do systemu planowania przestrzennego nowego aktu planistycznego – miejscowych przepisów urbanistycznych. Zgodnie z propozycjami przepisy urbanistyczne są aktem prawa miejscowego, ale pełnią w systemie ograniczoną, w stosunku do planu miejscowego, rolę. Ich wprowadzenie ma na celu umożliwienie realizacji, w ograniczonym zakresie, polityki przestrzennej określonej w studium w odniesieniu do terenów przewidzianych do zabudowy, nieobjętych planem miejscowym. Obszary, dla których ustanowienie przepisów w pełnym zakresie, jak to ma miejsce w planie miejscowym, nie jest niezbędne lub wręcz jest niepotrzebne, mogą podlegać przepisom w ograniczonym zakresie, odnoszącym się do niektórych tylko zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy. Wynika to ze zróżnicowanych wymagań różnych obszarów w odniesieniu do zakresu treściowego przepisów prawa miejscowego regulujących zasady zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na potrzebę szybkiego i uproszczonego ich uchwalenia zakłada się, że zakres treściowy miejscowych przepisów urbanistycznych stanowił będzie przeniesienie na grunt przepisów prawa miejscowego ograniczonego zakresu ustaleń studium, niezbędnego z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego. Z

tego względu procedura ich sporządzania została uproszczona, przy zachowaniu wymagań związanych ze stanowieniem prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”

Jednym z wariantów nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wprowadzenie instytucji uchwały w sprawie wyznaczenia obszarów, na których będą obowiązywały różne zasady lokalizowania inwestycji. Uchwała będzie aktem prawa miejscowego pozostającym w ścisłym związku z ustaleniami studium. W uchwale będą wyznaczone następujące obszary:

- obszary urbanizacji, w tym obszary zabudowane i obszary rozwoju zabudowy;
- na obszarach zabudowanych – obszary, dla których będą sporządzane miejscowe przepisy urbanistyczne (MPU);
- obszary, na których inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie krajowych przepisów urbanistycznych (KPU) – położone poza obszarami urbanizacji;
- obszary objęte zakazem budowy;
- obszary pozostałe.

Uchwała powinna także określać (zgodnie ze studium) przeznaczenie terenów na obszarach, na których inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie krajowych przepisów urbanistycznych (KPU). Uchwała ma się składać z części graficznej i części opisowej. Procedura sporządzania projektu uchwały w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych” będzie zbliżona do procedury sporządzania studium, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwych uproszczeń. W toku postępowania zapewniony zostanie udział mieszkańców oraz wyważone zostaną interesy prywatne i interes publiczny. Uzyskiwane będą także opinie, uzgodnienia oraz inne rozstrzygnięcia wymagane przepisami szczególnymi. W procedurze tej przewiduje się obowiązek uzyskania na obszarach urbanizacji i obszarach, na których obiekty mogą być lokalizowane zgodnie z krajowymi przepisami urbanistycznymi, wymaganych ustawowo zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w celu zapewnienia wykonalności podjętych w tym akcie decyzji planistycznych. Zmiana granic wyznaczonych w uchwale będzie następować w trybie właściwym dla sporządzenia projektu uchwały, z tym że zakres partycypacji społecznej może być ograniczony do udziału podmiotów, na które zmiana bezpośrednio oddziałuje.

Prawo budowlane

Ustawa prawo budowlane reguluje przebieg procesu budowlanego, prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, kwestie związane z użytkowaniem i utrzymaniem, jak również rozbiórką obiektów budowlanych. Określa również zasady działania organów administracji publicznej w sprawach z zakresu prawa budowlanego.

Uczestnicy procesu budowlanego

Zgodnie z art. 17 prawa budowlanego ustawowymi uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, projektant, kierownik budowy (kierownik robót) oraz inspektor nadzoru inwestorskiego. Z uwagi na fakt, że obowiązki uczestników procesu budowlanego są oparte na ustawie, nie jest możliwe zrzeczenie się przez nich tych obowiązków. Należy jednak zwrócić uwagę, że to wyłącznie inwestor jest jedynym uczestnikiem procesu budowlanego, który jest stroną postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania pozwolenia na budowę czy innych postępowań, dla których podstawę materialnoprawną stanowią przepisy prawa budowlanego.

Rozpoczęcie robót budowlanych

W art. 28 prawa budowlanego została zawarta podstawowa zasada prawa budowlanego, zgodnie z którą wszelkie roboty budowlane można rozpocząć wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę zgodnie z art. 3 pkt 12 prawa budowlanego to decyzja administracyjna, zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 29-31 ustawy i są to jedyne odstępstwa od przedstawionej powyżej reguły. Warto w tym miejscu podkreślić, że wyjątki te mają charakter listy zamkniętej. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia dla działań inwestora, gdyż rozpoczęcie wykonywania robót budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę będzie traktowane jako samowola budowlana, zagrożona nakazem rozbiórki. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 prawa budowlanego pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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, jak również po uzyskaniu przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Treść przepisu odnosi się do ogólnej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 2 („przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych”), stwierdzając, że pozwolenie na budowę może być udzielone po uprzednim uzyska-

niu wymaganych odrębnymi przepisami uzgodnień, pozwoleń i opinii. Oznacza to, że wydanie pozwolenia poprzedzone jest działaniami określonymi w odrębnych przepisach. Szczególne znaczenie ma tu procedura oceny oddziaływania na środowisko, z tym że dotyczy ona tylko pewnej grupy obiektów budowlanych. W tym miejscu ustawa odsyła do wspomnianej już w niniejszym opracowaniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa prawo budowlane przewiduje wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę bezpośrednio na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku obowiązującego planu miejscowego konieczne jest uzyskanie przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wymaga podkreślenia, że ustawodawca zawarł wymóg złożenia wniosku w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

Rozpoczynając omówienie zagadnienia katalogu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na budowę, trzeba wskazać na obszar oddziaływania obiektu. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt. 20 ustawy prawo budowlane obszar oddziaływania obiektu jest to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Natomiast w myśl art. 28 ust. 2 prawo budowlane stronami w postępowaniu są wyłącznie inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Przyjmuje się powszechnie, że przepis art. 28 ust. 2 prawa budowlanego jest niewątpliwie *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”, co oznacza, że przepis kodeksu postępowania administracyjnego nie będzie miał zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

Proponowane zmiany w ustawie prawo budowlane

W dniu 23 lipca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła projekt założeń nowelizacji prawa budowlanego przygotowany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Zasadniczy cel nowelizacji w odniesieniu do budynków jednorodzinnych mieszkalnych polegać będzie na skróceniu czasu trwania procedury poprzedzającej rozpoczęcie robót budowlanych z 57 dni do 30 dni poprzez możliwość udzielenia zgody w odpowiedzi na zgłoszenie z projektem budowlanym. Dodatkowo założono skrócenie procedury poprzedzającej rozpoczęcie budowy poprzez likwidację procedury zawiadomienia organu administracji publicznej architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Dla skomplikowanych dużych inwestycji przewidziano skrócenie czasu trwania procedur budowlanych poprzez umożliwienie organom administracji architektoniczno-budowlanej szybszego i sprawniejszego załatwienia spraw skomplikowanych.

Kodeks urbanistyczno-budowlany

Opracowanie kodeksu urbanistyczno-budowlanego jest jedną z alternatyw nowelizacji szeroko pojętego prawa budowlanego. W założeniu ma to być jednolity akt prawny, który w sposób kompleksowy będzie regulował materię procesu inwestycyjnego, w szczególności zapewni integrację procedur planistycznych. Akt ten ma zapewnić przewidywalność i stabilność gospodarki przestrzenią oraz w sposób radykalny usprawnić formalno-prawną stronę procesu inwestycyjnego. Kodeks urbanistyczno-budowlany ma również swoim zakresem objąć zagadnienia, które jak dotychczas nie były podejmowane przez naszego ustawodawcę, przykładowo takie jak rewitalizacja zabudowy technicznie zdegradowanej czy partnerstwo publiczno-prywatne. Jedną ze znaczących zmian, które ma wprowadzić kodeks, jest zmiana formy komunikowania się organów administracji publicznej z inwestorami z formy władczej i jednostronnej, jaką jest decyzja administracyjna, na formy uzgodnień. Jako przykład można wskazać na instytucję umowy infrastrukturalnej. Mianowicie, inwestor w celu przyspieszenia realizacji infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji może zawrzeć z gminą umowę infrastrukturalną. Warunkiem niezbędnym umowy infrastrukturalnej jest wybudowanie infrastruktury technicznej na swój koszt przez inwestora. W umowie infrastrukturalnej inwestor ustala z gminą zakres prac dotyczących realizacji infrastruktury technicznej oraz zasady rozliczenia kosztów. Gmina zobowiązania będzie do zwrotu inwestorowi części poniesionych przez niego kosztów na zasadach ustalonych w umowie infrastrukturalnej. Zakres prac określany w umowie infrastrukturalnej będzie wynikał z parametrów i wskaźników wymaganej niezbędnej infrastruktury, ustalonych przez właściwe podmioty warunków przyłączenia obiektów do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych oraz dróg lądowych, a także wniosków z konsultacji społecznych przeprowadzonych przez organ.

Trudności związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Barierzy: możliwość zmiany przeznaczenia gruntów wyłącznie w ramach procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; długotrwała procedura związana ze zmianą przeznaczenia gruntów.

Zgodnie z art. 7 ust. 1-2 ustawy o ochronie gruntów do niedawna przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na inne cele, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, wymagało uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i dokonywało się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A zatem w przypadku, gdy zwarty obszar takich użytków projektowany do wyłączenia nie przekraczał 0,5 ha możliwe było realizowanie inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku większych obszarów, w zależności od sytuacji, niestety konieczne było uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo przeprowadzenie jego zmiany. Zarówno uchwalenie planu, jak i przeprowadzenie jego zmiany, jest procesem czasochłonnym, a inicjatywa planistyczna, co do zasady, należy do wyłącznej kompetencji gminy. Inwestorowi nie przysługuje prawo do domagania się od gminy podjęcia przez nią procedury.

Z doświadczeń oraz analizy orzecznictwa sądowego wynika, że powyższy przepis ustawy o ochronie gruntów dopuszczający możliwość realizowania inwestycji bez konieczności dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na inne cele był rozmaicie interpretowany przez jednostki samorządu terytorialnego, inwestorów oraz sądy, co należy ocenić krytycznie. Zdarzało się, że pojęcie „zwarty obszar” projektowany do przeznaczenia na cele inne niż rolne rozumiane było błędnie jako suma obszarów, które mają zmienić swoje przeznaczenie w związku z realizacją inwestycji. W naszej ocenie taka wykładnia jest nieuprawniona, gdyż w przepisie mowa jest o obszarze „zwartym”, a nie „łącznym”, czy też „sumie” obszarów. Istotna jest zatem powierzchnia obszaru, który ma zmienić przeznaczenie na cele inne niż rolne. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach nie należy sumować terenu zajmowanego przez poszczególne obiekty⁴. Innym sposobem wykładni, według mnie nieprawidłowym, jest przyjęcie, że kryterium obszarowe, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów, dotyczy nie tylko powierzchni działki lub działek, na których planowana jest inwestycja albo ich części, lecz całego zwanego kompleksu gruntów rolnych, w skład którego one wchodzi⁵. Wydaje się, że taka wykładnia jest sprzeczna z brzmieniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów i w praktyce powodowałaby konieczność uzyskiwania zgody właściwego ministra, nawet w przypadku, gdy realizacja inwestycji wymagałaby wyłączenia z produkcji rolnej obszaru poniżej 0,5 ha. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 maja 2010 r. orzekł, że przez zwarty obszar, o jakim mówi art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów, należy rozumieć jedynie obszar, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele, chodzi tu więc o konkretną działkę, na której realizowana ma być określona inwestycja⁶. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 listopada 2008 r., przyjmując, że zwarty obszar przeznaczony do nierolniczego użytkowania obejmuje wyłącznie teren działki, na której ma być realizowana inwestycja, a zatem do kryterium obszarowego w ocenie sądu nie mogą być zaliczane działki sąsiadujące z taką działką⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 lutego 2010 r. wskazał, że nie ma wątpliwości, iż odejście od literalnej wykładni na rzecz systemowej musi być bardzo ostrożne, bardzo dobrze uzasadnione w przypadku, gdy taka wykładnia ma przemawiać na niekorzyść strony postępowania administracyjnego⁸. Sąd podkreślił, że ustawowe określenie „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia” nie zostawia pola do wykładni rozszerzającej. W ocenie sądu kryterium obszarowe dotyczy jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele, bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona. Istnieje także pogląd, że decydujące dla oceny, czy będzie konieczne uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi jest to, czy realizacja inwestycji (niezależnie, czy będzie w jej ramach realizowany jeden lub więcej obiektów) doprowadzi do zajęcia obszaru rolnego o powierzchni powyżej 0,5 ha. Jak się wydaje, uzasadnieniem dla takiej koncepcji jest to, że za dopuszczalne przyjmuje się wyłączenie z produkcji rolnej części dział-

4. Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 706/08, Lex nr 493240.

5. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 czerwca 2010 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 494/10, Lex 643758.

6. Sygn. akt II SA/Lu 63/10, Lex nr 674290.

7. Sygn. akt IV SA/Wa 1502/08, Lex nr 529571.

8. Sygn. akt II OSK 299/09 Lex nr 597529.

ki, a nie całej powierzchni działki, w ramach której realizowana jest określona inwestycja⁹. Skoro realizacja inwestycji doprowadzi do zajęcia obszaru poniżej 0,5 ha, to powierzchnia samej działki, na której ma nastąpić realizacja takiego przedsięwzięcia, powinna mieć drugorzędne znaczenie.

Z dniem 26 maja 2013 r., na mocy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2013.503), weszła w życie nowelizacja art. 7 ustawy o ochronie gruntów, która pozwoli na uniknięcie przedstawionych powyżej problemów interpretacyjnych dotyczących znaczenia zwrotu „zwarty obszar”. Niestety próżno szukać innych korzyści dla inwestorów wynikających z tej nowelizacji. Zgodnie ze zmienionym art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W związku z tym, w przypadku klas I-III, powierzchnia gruntu, jaką zająć ma dane przedsięwzięcie pozostaje bez znaczenia.

Rozwiązanie powyższe należy ocenić bardzo krytycznie. Po pierwsze, istotnie ograniczona zostanie możliwość realizowania przedsięwzięć na licznych obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z uwagi na fakt, że w odniesieniu do gruntów klas I-III konieczne będzie ubieganie się o uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, może wydłużyć się procedura uzyskiwania stosownej zgody ministra rolnictwa i rozwoju wsi z uwagi na fakt, że w przypadku każdego wniosku w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów będzie wymagane jego stanowisko, a nie tylko w odniesieniu do obszarów, których zwarty obszar przekracza 0,5 ha.

Należy postulować przywrócenie poprzedniej regulacji z bardziej precyzyjnym dookreśleniem, co należy rozumieć przez „zwarty obszar”, aby uniknąć dalszych sporów interpretacyjnych w tym zakresie. Warto również rozważyć wprowadzenie możliwości dokonania zmiany przeznaczenia gruntu na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdyż przeprowadzenie procedury w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bardzo czasochłonne, a ponadto inwestor nie dysponuje żadnymi środkami, aby domagać się od gminy przeprowadzenia procedury planistycznej.

Zastępcze uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Barierzy: nieprecyzyjne i niepełne przepisy regulujące kwestię zastępczego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku zaniechania działań planistycznych przez gminę.

Istotna z punktu widzenia inwestorów realizujących inwestycje celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim lub krajowym jest regulacja przewidziana w art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu, zgodnie z którą, jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach rządowych, wojewoda po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmu zastępczego uchwalenia planu miejscowego w przypadku zaniechania planistycznego ze strony jednostki samorządu terytorialnego należy ocenić korzystnie. Z naszych doświadczeń wynika, że zasadne jest jednak doprecyzowanie niektórych kwestii, które porusza omawiany przepis. Po pierwsze, w sposób bardziej precyzyjny należy wskazać, kiedy tryb ten może znaleźć zastosowanie. Przepis stanowi bowiem, że wojewoda może wezwać radę gminy do uchwalenia studium, gdy rada gminy: (i) nie uchwaliła studium, (ii) nie przystąpiła do jego zmiany albo (iii) uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla rozróżniania przesłanek warunkujących podjęcie działań przez wojewodę od tego, czy w danej gminie nie ma studium lub jest studium, które wymaga zmiany. Ograniczając wykładnię przepisu wyłącznie do wykładni językowej, można byłoby twierdzić, że w przypadku, gdy gmina przystąpiła do zmiany studium, a następnie nie prowadzi żadnych prac nad studium, to nie można zasto-

9. Zob. K. Ryszard, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych łatwiejsza od 1.1.2006 roku, cz. II, „Nieruchomości”, rok 2005, numer 5.*

sować trybu zastępczego, bowiem nie zachodzi przesłanka, o której mowa w pkt (ii) powyżej. Wniosek taki byłby oczywiście nie do pogodzenia z celem, jakiemu ma służyć art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu. Zasadne jest jednak doprecyzowanie przesłanek, aby nie było żadnych wątpliwości, kiedy tryb zastępczy może znaleźć zastosowanie. Z punktu widzenia sprawnej realizacji inwestycji celu publicznego istotny jest fakt braku studium lub odpowiednio zmienionego studium. Jeżeli zatem nie doszło do uchwalenia studium lub jego zmiany albo pomimo podjęcia stosownej procedury nie doszło do uchwalenia studium/zmiany studium w minimalnym terminie wymaganym na prawidłowe przeprowadzenie takiej procedury czy też uchwalono studium/zmianę studium bez określenia obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – powinna znaleźć zastosowanie procedura zastępcza.

Ponadto, przepis powinien wyraźnie określać strony, które dokonywać będą uzgodnienia terminu realizacji inwestycji celu publicznego i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium. Wydaje się, że w proces ten powinien być zaangażowany wojewoda, odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent miasta oraz inwestor. Przepis powinien także w sposób niebudzący żadnych wątpliwości przewidywać możliwość zastosowania trybu zastępczego, w przypadku gdy gmina w sposób prawidłowy uchwali studium lub doprowadzi do zmiany studium (tj. określi w nim obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim), a następnie nie będzie prowadzić prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzanie inwestycji ujętych w planie województwa do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Barierzy: nieprecyzyjne i niepełne przepisy regulujące kwestię wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego.

Zgodnie z art. 44 ustawy o planowaniu ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Uzgodnienia te przeprowadza marszałek województwa odpowiednio z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Art. 44 ustawy o planowaniu wprowadza zatem warunki, które muszą zostać spełnione, aby do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały wprowadzone inwestycje ujęte w planie wojewódzkim. Wydaje się, że powyższa kwestia powinna zostać uregulowana w ramach przepisów dotyczących uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie przepisów dotyczących planów wojewódzkich.

W postępowaniu zmierzającym do wprowadzenia do planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym udział biorą wójt, burmistrz (prezydent miasta) ze strony gminy i marszałek województwa ze strony samorządu województwa. Ustawa nie wprowadza do tego postępowania przedstawicieli inwestora czy też administracji rządowej nawet w przypadku, gdy inwestycja dotyczy realizacji zadania rządowego. W naszej ocenie, należy postulować wprowadzenie podstawy prawnej do udziału inwestora w powyższych uzgodnieniach. Przewidzenie takiej możliwości jest pożądane, gdyż w zdecydowanej mierze to inwestor dysponuje istotnymi informacjami, które będą miały znaczenie w procesie uzgodnień. Bezpośrednie uczestnictwo inwestora może korzystnie wpłynąć na proces uzgodnień.

Kwestia przenoszalności decyzji administracyjnych – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Barierzy: nieprzenoszalność decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Innym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę jest kwestia dopuszczalności przeniesienia decyzji administracyjnej. Zasadą jest nieprzenoszalność decyzji administracyjnej, a zatem poza wyraźnie przewidzianymi w przepisach przypadkami nie jest dopuszczalne przenoszenie decyzji administracyjnych z jednego podmiotu na drugi. Dla porządku należy wskazać, że w przypadku podziału, łączenia czy też przekształcania spółek możliwość taką przewidują

przepisy kodeksu spółek handlowych. Przepisy prawa budowlanego dopuszczają przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę z jednego podmiotu, na drugi. Podobnie przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 199 poz. 1227 ze zm.) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewidują taką możliwość w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, którą to organ właściwy do jej wydania jest obowiązany za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, przenieść na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji. Powyższe regulacje ułatwiają funkcjonowanie przedsiębiorcom poprzez umożliwienie dokończenia realizacji inwestycji przez inny podmiot niż ten, który pierwotnie starał się o uzyskanie decyzji administracyjnych niezbędnych do jej realizacji. Przepisy ustawy o planowaniu dopuszczają natomiast przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy. Z bliżej nieznanym powodów takiej możliwości nie przewidziano względem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nie ma racjonalnego uzasadnienia dla rozróżnienia sytuacji w zależności od tego, z jakiego rodzaju inwestycją mamy do czynienia. Przypomnieć należy, że o charakterze danej inwestycji nie przesądza to, czy jest realizowana przez organy państwowe, samorządowe czy też prywatne, lecz rodzaj przedsięwzięcia. Inwestycje celu publicznego mogą zatem być realizowane zarówno przez sektor prywatny, jak i publiczny. Art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości. Zgodnie z przywołanym przepisem przez „inwestycję celu publicznego” należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651) (np. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych dotyczących tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń).

A zatem, w przypadku inwestycji celu publicznego potrzeba czy też konieczność przeniesienia decyzji o ustaleniu lokalizacji takiej inwestycji jest taka sama jak w przypadku realizacji inwestycji o innym charakterze. Postulować zatem należy wprowadzenie przepisu, który pozwoli na przenoszenie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji o warunkach zabudowy.

Zaskarżalność decyzji administracyjnych – ustawa kodeks postępowania administracyjnego; ustawa prawo budowlane

Bariery: brak pewności prawnej co do możliwości nieprzerwanej eksploatacji obiektu z uwagi na ryzyko wzruszenia pozwolenia na budowę.

W ramach procesu inwestycyjnego, co do zasady, konieczne jest uzyskanie szeregu decyzji administracyjnych, których wzruszenie w ramach postępowania administracyjnego zwykłego (np. odwołanie) lub nadzwyczajnego (np. wznowienie postępowania, nieważność decyzji administracyjnej) może istotnie go opóźnić. Ponadto, uchylene lub stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której inwestor uzyskał inną decyzję administracyjną, stanowić może podstawę do wzruszenia później uzyskanej decyzji administracyjnej.

Kwestia rodzaju skutków prawnych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której wydano inną decyzję administracyjną, ma niebagatelne znaczenie dla inwestorów. W przypadku, gdy przyjmujemy, że stwierdzenie nieważności decyzji A stanowi przesłankę do wznowienia postępowania w sprawie opartej na niej decyzji B, to po upływie pięciu lat od doręczenia/ogłoszenia decyzji B nie będzie mogło dojść już do jej uchylenia. W przypadku natomiast przyjęcia, że stwierdzenie nieważności decyzji A stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji B, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują okresu, po upływie którego nie będzie można stwierdzić nieważności takiej decyzji. W związku z powyższym, w drugiej ze wskazanych sytuacji nawet pomimo wpływu długiego okresu istnieć będzie pewien stopień niepewności w zakresie trwałości decyzji B.

W świetle orzecznictwa sądowego do niedawna nie było większych wątpliwości, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której wydano inną decyzję, stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie takiej decyzji (na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 kpa), a nie przesłankę do żądania stwierdzenia jej

nieważności. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 422/10, LEX nr 1081782, orzekł jednakże, iż stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana inna decyzja, nie stanowi podstawy z art. 145 § 1 pkt 8 kpa do wznowienia postępowania w stosunku do tej drugiej decyzji, lecz stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Ponadto, na co należy zwrócić szczególną uwagę, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013/1/1, LEX nr 1225395, wyraził pogląd, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 kpa.

Zmiana dotychczasowej dominującej tendencji orzeczniczej będzie miała istotne niekorzystne skutki dla inwestorów. Jako przykład wskazać można na ryzyko utraty pozwolenia na użytkowanie danego obiektu w przypadku stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę dla takiego obiektu. Przyjmuje się bowiem, że pozwolenie na użytkowanie jest decyzją zależną od pozwolenia na budowę, a zatem stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę (nawet już po zrealizowaniu i oddaniu obiektu do użytkowania) może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie. W konsekwencji istnieje ryzyko wstrzymania oddanego do eksploatacji obiektu i co najgorsze nie jest ono ograniczone żadnym przedziałem czasowym. Brak pewności prawnej, co do możliwości nieprzerwanej eksploatacji obiektu uznać należy za wysoce niekorzystną okoliczność, która z pewnością negatywnie wpływa na ocenę stopnia przyjazności przepisów dla inwestorów. Przypomnieć w tym miejscu należy, że kwestia stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę (i w konsekwencji ewentualna nieważność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) nie musi wynikać nawet z szeroko pojętej winy inwestora. Inwestor nie ma zbyt dużego wpływu na sposób prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ właściwy do wydania decyzji, natomiast skutki błędów powodujących nieważność decyzji i w konsekwencji wstrzymanie eksploatacji obiektu najbardziej dotkliwie odczuwa inwestor. Z tych względów należy postulować zmianę przepisów prawa budowlanego, która zapewni przynajmniej pewien stopień stabilności prawnej w opisanej powyżej sytuacji np. poprzez wyraźne przesądzenie, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie ma być niezależny od pozwolenia na budowę, a tym samym stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę nie będzie negatywnie wpływać na byt prawny decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Zbieg postępowań – ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Bariery: brak kompleksowej regulacji dotyczącej zbiegu postępowań administracyjnych nadzwyczajnych z postępowaniem sądownoadministracyjnym.

Przepisy nie regulują dostatecznie jasno kwestii zbiegu postępowań administracyjnych nadzwyczajnych z postępowaniem sądownoadministracyjnym. Art. 56 p.p.s.a. stanowi wprawdzie, że w razie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu, ale jest to regulacja niepełna.

W świetle powyższego przepisu możliwe jest wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego po tym jak zostało już wszczęte postępowanie administracyjne nadzwyczajne. Sąd w takiej sytuacji nie odrzuci skargi, jednakże postępowanie zostanie zawieszona. Postępowanie będzie zawieszona do czasu zakończenia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego, a w przypadku gdy decyzja wydana w takim postępowaniu zostanie zaskarżona do sądu administracyjnego, aż do chwili zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego.

Artykuł 56 p.p.s.a. nie daje odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego możliwe jest wszczęcie postępowania administracyjnego nadzwyczajnego. Opierając się wyłącznie na wykładni literalnej art. 56 p.p.s.a., a contrario należałoby przyjąć, że dopuszczalne jest prowadzenie takiego postępowania. Dominuje jednakże pogląd, który w naszej ocenie uznać należy za słuszny, że wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Pomijając aspekty natury ekonomii procesowej, dwutorowe prowadzenie postępowań mogłoby w niektórych przypadkach prowadzić do trudnych do zaakceptowania rozstrzygnięć. W związku z tym zasadne jest doprecyzowanie przepisu regulującego zbieg postępowań.

Partnerstwo publiczno-prywatne – ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym

Barierzy: brak podstaw prawnych do powołania spółki specjalnego przeznaczenia przez partnera prywatnego (tj. spółki, która będzie realizować konkretny projekt PPP) po jego wyborze w drodze postępowania przetargowego; brak wyraźnych podstaw do wstąpienia przez instytucję finansową lub podmiot przez nią wskazany na miejsce partnera prywatnego w przypadku, gdy możliwość realizacji projektu przez partnera prywatnego jest zagrożona.

Ustawa o ppp, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420 ze zm.), okazała się skuteczną podstawą do podjęcia współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa ta nie zaspakaja jednakże wszystkich oczekiwań uczestników rynku, tj. zamawiających, przedsiębiorców, jak również instytucji finansowych, których rola w pomyślnym zrealizowaniu przedsięwzięcia jest nie mniej istotna od pozostałych uczestników. Podstawowe propozycje zmian, które są postulowane od dłuższego czasu, to możliwość powołania spółki specjalnego przeznaczenia przez partnera prywatnego (tj. spółki, która będzie realizować konkretny projekt PPP) po jego wyborze w drodze postępowania przetargowego oraz przewidzenie wyraźnych podstaw do wstąpienia przez instytucję finansową lub podmiot przez nią wskazany na miejsce partnera prywatnego w przypadku, gdy możliwość realizacji projektu przez partnera prywatnego jest zagrożona.

Pierwsze z proponowanych powyżej rozwiązań istotnie ułatwi udział przedsiębiorców w postępowaniach przetargowych zmierzających do wyłonienia partnera prywatnego. W niewielu bowiem przypadkach przedsiębiorcy gotowi są na bezpośrednie (tj. bez tworzenia spółki specjalnego przeznaczenia) zaangażowanie się w realizację projektu na tak długi czas, jak ma to miejsce w projektach PPP, tzn. na kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Takie podejście w pewnym zakresie wynika z określonych uwarunkowań korporacyjnych u danego przedsiębiorcy (funkcjonowanie w grupie holdingowej, rozmaite powiązania finansowe z innymi spółkami z grupy), ale również z oczekiwań instytucji finansujących dany projekt. Dla podmiotów finansujących istotne jest, aby spółka podejmująca się realizacji projektu PPP, nie była obciążona innym ryzykiem niż wynikające z udziału w takim projekcie (np. ryzykiem wynikającym z innych obszarów działania spółki). W świetle obecnie obowiązujących przepisów wymagane jest, aby ten sam podmiot, który wziął udział w postępowaniu przetargowym, w przypadku jego wyboru przystąpił do podpisania umowy o PPP. Nie ma zatem możliwości, aby umowa o PPP zawarta została przez spółkę będącą w 100% własnością podmiotu, który wygrał postępowanie przetargowe, gdyż dochodzi do niedopuszczalnej zmiany podmiotowej. Brak takiej możliwości powoduje dla inwestorów niepotrzebne trudności i dodatkowe koszty. Z uwagi na przywołane powyżej uwarunkowania w świetle obecnie obowiązujących przepisów podmiot zainteresowany postępowaniem przetargowym musi utworzyć spółkę dedykowaną określonemu przedsięwzięciu, co nie zawsze jest możliwe z uwagi na ograniczenia czasowe (np. w sytuacji podjęcia decyzji o starcie w przetargu na krótko przed terminem składania ofert) oraz generuje dodatkowe koszty związane z utworzeniem spółki, która w przypadku niepowodzenia w postępowaniu przetargowym pozostanie niewykorzystana. Ponadto, w obecnym stanie prawnym przystąpienie do przetargu powołanej w tym celu spółki wiąże się z problemem braku możliwości powołania się przez ten podmiot na potencjał ekonomiczny jej właściciela lub właścicieli. Należy zatem dopuścić możliwość ubiegania się o zamówienie przez spółkę matkę, a następnie zawarcie umowy przez spółkę będącą w 100% własnością spółki, która składała ofertę.

Jak zostało to wskazane powyżej, drugą istotną zmianą postulowaną od dłuższego już czasu jest umożliwienie instytucji finansującej lub podmiotowi wskazanemu przez taką instytucję wstąpienia na miejsce partnera prywatnego, w przypadku gdy jest to niezbędne dla ratowania projektu. Przewidzenie w sposób wyraźny takiej możliwości korzystnie wpłynęłoby na zwiększenie szansy na powodzenie realizacji projektu. Ponadto, uczestnicy projektu na etapie tworzenia dokumentacji projektowej uniknęliby obaw związanych z zastosowaniem przywołanego rozwiązania. Możliwość wprowadzenia w wyjątkowej sytuacji nowego podmiotu w miejsce partnera prywatnego istotnie ogranicza ryzyko wstrzymania realizacji przedsięwzięcia. A zatem, rozwiązanie to może pozwolić na naprawienie projektu bez konieczności pozbawienia użytkowników możliwości korzystania z infrastruktury w sposób nieprzerwany.

Zamówienia publiczne – ustawa prawo zamówień publicznych

Bariery: brak podstaw prawnych do powoływania się w postępowaniu przetargowym na zdolności ekonomiczne innego podmiotu; stosowanie kryterium najniższej ceny przy wyborze wykonawcy.

Zmianą do ustawy pzp oczekiwaną i od dawna postulowaną jest wprowadzenie możliwości powoływania się w postępowaniu przetargowym przez wykonawcę nie tylko na wiedzę, doświadczenie, potencjał techniczny, osoby zdolne do wykonania zamówienia, zdolności finansowe innych podmiotów, ale także na zdolności ekonomiczne innego podmiotu. Obecna regulacja art. 26 ustawy pzp bez bliższego racjonalnego uzasadnienia nie pozwala na powoływanie się przez wykonawcę na potencjał ekonomiczny innego podmiotu. Powyższe w szczególności istotnie niekorzystnie wpływa na sytuację podmiotów, które w danym postępowaniu przetargowym chcą brać udział nie bezpośrednio, ale za pomocą utworzonej specjalnie do tego celu spółki projektowej, która co do zasady nie będzie dysponowała żadnymi własnymi zasobami, a jedynie będzie opierała się na zasobach jej właściciela lub właścicieli.

Niezależnie od kwestii tkwiących w przepisach, które utrudniają funkcjonowanie inwestorów, odnieść się należy także do samego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. W postępowaniach przetargowych organizowanych przez zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy pzp zbyt często dominuje kryterium najniższej ceny, co ogranicza wykorzystanie innych walorów niż cena, takich np. jak: jakość oferowanych usług, doświadczenie wykonawców zdobyte w ciągu wielu lat obecności na rynku itp. Takie postępowanie nie pozwala na wybór optymalnych rozwiązań, które należy oceniać nie tylko z perspektywy jednorazowego wydatku na etapie wykonywania określonego obiektu, ale także późniejszych kosztów związanych z jego eksploatacją. Niezależnie od powyższego, w przypadku gdy zamawiający zdecyduje się na zastosowanie ceny jako jedynego kryterium, to niestety zdarza się, że pomimo zaistnienia ku temu przesłanek (oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia) nie są stosowane przepisy, które nawet nie tyle umożliwiają, ale obligują zamawiającego do odrzucenia takiej oferty. W konsekwencji dochodzi do zawierania kontraktów, w sytuacji gdy od samego początku wiadomo, że należąca realizacja zamówienia na oferowanych pierwotnie warunkach jest mało prawdopodobna. Zamawiający nie mogą zatem ograniczać się jedynie do narzekania, że oferty są nierealistyczne lub zaniżone, lecz odpowiednio przygotowywać specyfikacje istotnych warunków zamówienia, tak aby zwiększyć szanse na zawarcie umowy z podmiotem, który prawidłowo wykona przedmiot zamówienia, a nie jedynie zaoferuje bardzo niską cenę.

Przewlekłość postępowań administracyjnych i sądowniczych – ustawa kodeks postępowania administracyjnego; ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Bariery: długotrwałe procedury administracyjne; długotrwałe oczekiwanie na rozpoznanie sprawy przez sądy administracyjne.

Postępowania administracyjne zbyt często prowadzone są w sposób przewlekły. Organy administracji bezpodstawnie przyjmują, że w postępowaniu przed organem I instancji sprawa może być prowadzona miesiąc lub dwa, pomijając często fakt, że są to terminy maksymalne, a sprawy niewymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinny być załatwiane niezwłocznie. Wykorzystywanie terminów maksymalnych, a tym bardziej ich przekraczanie, powinno być wyjątkiem, a nie regułą.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przewidują normalne tryby kwestionowania rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenie) oraz tryby nadzwyczajne (np. wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności).

Na długotrwałość procedur administracyjnych wpływ mają nie tylko przepisy przewidujące możliwość zaskarżania rozstrzygnięć w trybie zwykłym czy też trybach nadzwyczajnych, ale między innymi wadliwe stosowanie niektórych

instytucji przez organy administracji. Jako przykład można wskazać nadużywanie instytucji przewidzianej w art. 97 § 1 pkt 4) kpa, tj. zawieszenia postępowania. Zgodnie z przywołanym przepisem organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Organy administracji nierzadko błędnie przyjmują, że np. postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę należy zawiesić, gdy w trybie nadzwyczajnym czy też do sądu administracyjnego zaskarżona zostanie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowiąca podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę, w sytuacji gdy dla danego obszaru nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić należy, że do czasu, kiedy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pozostaje w obrocie prawnym i nie doszło do wstrzymania jej wykonania, nie ma podstaw do zawieszania postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Okoliczność, że decyzja taka może dopiero zostać uchylona w postępowaniu nadzwyczajnym lub postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie stanowi zagadnienia wstępnego dla rozpoznania wniosku o pozwolenie na budowę.

Na marginesie wskazać należy, że w niektórych tzw. specustawach ustawodawca ogranicza przypadki, w których może dojść do zastosowania trybu nadzwyczajnego w celu wzruszenia decyzji. Nie zawsze jednak przepisy te są na tyle szczelne, aby skutecznie temu zapobiec.

Niezależnie od powyższych możliwości przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują możliwość, po uprzednim wyczerpaniu środków zwykłych, zaskarżenia m.in. decyzji administracyjnych do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ponadto strona niezadowolona z wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego może wnieść od niego skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podkreślić należy, że niestety decyzja inwestora o wniesieniu skargi czy też skargi kasacyjnej nie zależy tylko od oceny, czy dysponuje on dostatecznie dobrymi argumentami prawnymi w danej sprawie, ale dodatkowo od tego, czy może pozwolić sobie na tak długie oczekiwanie na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy przed sądami administracyjnymi. Bardzo często z uwagi na długotrwałość postępowania sądowoadministracyjnego, nie jest zasadne występowanie na drogę sądową pomimo dysponowania argumentami dającymi szansę na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia. Postępowanie przed sądem wojewódzkim może trwać kilka miesięcy, a przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nawet ponad rok (w zależności od rodzaju spraw okresy te mogą być dłuższe lub krótsze). Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym może zakończyć się przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania sądowi wojewódzkiemu, od którego wyroku ponownie będzie przysługiwać skarga kasacyjna itd. Z tych względów jest wysoce pożądane, aby sytuacja w tym zakresie uległa poprawie, gdyż obecna zdecydowanie sprzyja przeciwnikom różnego rodzaju inwestycji. Długotrwałość postępowań sądowoadministracyjnych jest nierzadko wykorzystywana w blokowaniu realizacji inwestycji. Zdarza się, że skargi są wnoszone przez przeciwników inwestycji nawet od rozstrzygnięć dla nich korzystnych tylko po to, aby przedłużyć postępowanie i ewentualnie uzależnić cofnięcie skargi czy też skargi kasacyjnej od spełnienia przez inwestora stawianych przez nich żądań.

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie ma charakteru suspensywnego, tj. nie powoduje automatycznego wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji jednakże organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, a po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Wstrzymanie wykonania może dotyczyć tylko decyzji, których charakter na to pozwala, tj. decyzji kwalifikujących się do wykonania. Przyjmuje się np. że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest rodzajem decyzji, która nie podlega wykonaniu, a zatem nie można żądać wstrzymania jej wykonania przez organ administracji lub sąd. Inaczej już jednak traktowane jest wstrzymanie, o którym mowa w art. 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. W orzecznictwie przyjmuje się, że w tym przypadku chodzi o wykonalność decyzji w szerokim znaczeniu. Stwierdzenie przez sąd, że decyzja nie podlega wykonaniu, oznacza, że decyzja ta nie wywołuje skutków prawnych, mimo że wyrok uchylający tę decyzję nie jest jeszcze prawomocny. Powyższy sposób wykładni art. 152 p.p.s.a. bywa krytykowany w literaturze. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, to dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego powinien przesądzać o braku możliwości wykonywania aktu administracyjnego. Należy jednakże podkreślić, że taki właśnie sposób wykładni dominuje w orzecznictwie.

Rozstrzygnięcie z art. 152 p.p.s.a. stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i umieszczane jest niezależnie od tego, czy dotyczy aktu, który podlega wykonaniu. W przypadku zatem nieprawomocnego uchylecia przez wojewódzki sąd administracyjny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, sąd najprawdopodobniej orzeknie również, że decyzja ta nie podlega wykonaniu. Do czasu uchylecia takiego wyroku przez Naczelną Sąd Administracyjny nie będzie zatem możliwe ubieganie się o pozwolenie na budowę na podstawie zakwestionowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Okoliczność zawieszania mocy obowiązującej aktu administracyjnego uchylonego nieprawomocnym wyrokiem stanowi dodatkowy argument za znacznym przyspieszeniem rozpoznawania spraw przez Naczelny Sąd Administracyjny. Będzie się to jednak z pewnością wiązało ze znacznym zwiększeniem nakładów na sądownictwo. Wielomiesięczne oczekiwanie na rozpoznanie sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny połączone z brakiem możliwości wykonywania uprawnień z uchylonej nieprawomocnym wyrokiem decyzji stanowi istotną barierę dla procesu inwestycyjnego.

Przewlekłość postępowań sądowych – ustawa kodeks postępowania cywilnego

Barieri: długotrwałe postępowanie w sprawach cywilnych; znaczne odstępy czasowe pomiędzy kolejnymi rozprawami. Przewlekłość postępowań w sądach cywilnych, szczególnie w sprawach gospodarczych, jest faktem. Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone. Ogólnie można je podzielić na przyczyny wynikające z obowiązujących uregulowań prawnych, praktyki ich stosowania, a także wyróżnić przyczyny niezależne od treści obowiązujących przepisów, mające swoje źródło w organizacji pracy sądów.

Najbardziej długotrwałym etapem postępowania sądowego jest postępowanie dowodowe, obejmujące m.in. zeznania świadków, przesłuchanie stron, przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, ale również przedstawianie przez strony dokumentów i innych dowodów na poparcie prezentowanych przez nie twierdzeń. W postępowaniu gospodarczym do niedawna obowiązywała zasada prekluzji, to jest ustawowego określenia terminu, w jakim można gromadzić materiał procesowy. Za to w postępowaniu zwykłym strony mogły przedstawiać twierdzenia faktyczne i dowody na ich poparcie właściwie aż do zamknięcia rozprawy, co skutkowało wykształceniem się praktyki składania wniosków dowodowych już na końcowym etapie postępowania, przyczyniając się znacząco do jego przedłużenia.

Celem usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądowego, a postępowania dowodowego w szczególności, przeprowadzono nowelizację kodeksu postępowania cywilnego, która weszła w życie 3 maja 2013 r. Z jednej strony zlikwidowano odrębne postępowanie gospodarcze, a z drugiej wprowadzono tzw. zasadę koncentracji materiału procesowego opartą o dyskrejonalną władzę sędziego. Zgodnie z tą zasadą strony mają obowiązek przytaczać wszystkie okoliczności faktyczne i dowody bez zbędnej zwłoki, a sąd ma prawo pominąć twierdzenia i dowody spóźnione, chyba że strona wykaże, iż nie zgłosiła ich wcześniej bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności. Sądy zyskały zatem narzędzie dyscyplinowania stron procesu i przeciwdziałania nadmiernej jego przewlekłości. Jednak dopiero praktyka pokaże, czy narzędzie to stosowane będzie w sposób efektywny i czy przyczyni się do przyspieszenia postępowań.

Jak wskazano powyżej, wydłużenie czasu trwania postępowania sądowego spowodowane może być czasem koniecznym na przeprowadzenie zgłaszanych przez strony dowodów. Jednak przepisy kodeksu postępowania cywilnego dają sądom uprawnienie do przeprowadzenia oceny przydatności wnioskowanych dowodów dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd może pominąć twierdzenia i dowody, jeżeli uzna, iż powoływane są dla zwłoki lub okoliczności sporne zostały już wystarczająco wyjaśnione. Wydaje się jednak, iż sądy zbyt rzadko lub zbyt mało zdecydowanie korzystają z powyższego uprawnienia, dopuszczając np. dowody z zeznań kilku lub nawet kilkunastu świadków zgłoszonych na te same okoliczności bądź też zgłoszonych na okoliczności, które dla rozstrzygnięcia sprawy nie mają znaczenia. Tymczasem korzystanie z dostępnego im narzędzia mogłoby choć w pewnym stopniu przyczynić się do usprawnienia, a zatem i skrócenia wybranych postępowań.

Jako kolejną przyczynę przewlekłości postępowań sądowych wskazać można nieprzystające do obecnych realiów przepisy o dowodzie z opinii biegłego. Przede wszystkim walor dowodu z opinii biegłego ma jedynie opinia sporządzona przez biegłego wyznaczonego przez sąd, nie mają go zaś opinie prywatne przygotowane na zlecenie stron. Sądy w praktyce wyznaczają biegłych z listy biegłych sądowych. Ponieważ jednak wynagrodzenia biegłych przygotowujących opinie na zlecenie sądu są stosunkowo niewysokie, a sprawy nierzadko wysoce skomplikowane i wymagające znacznych nakładów pracy, liczba biegłych na liście prowadzonej przez sądy jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Przekłada się to na dłuższy czas oczekiwania na sporządzenie opinii, a także na ich jakość. To z kolei powoduje, że strony wnoszą o uzupełnienie opinii lub sporządzenie kolejnej, co w sposób oczywisty przekłada się na wydłużenie postępowania.

Do przedłużenia postępowania przyczynia się również nieefektywny system doręczania korespondencji sądowej. Pomimo iż kodeks postępowania cywilnego daje możliwość dokonywania doręczeń poprzez osoby zatrudnione w sądzie, komornika lub sądową służbę doręczeniową, w praktyce sądy korzystają prawie wyłącznie z pośrednictwa

operatora wyznaczonego (Poczty Polskiej). Tymczasem brak tzw. zwrotki (potwierdzenia odebrania przesyłki przez adresata lub potwierdzenia przez operatora niepodjęcia przesyłki w wyznaczonym terminie ze skutkiem doręczenia), np. od wezwanych na rozprawę świadków lub stron, co nie jest przypadkiem odosobnionym, powoduje odraczanie rozpraw lub zwiększa okres oczekiwania na podjęcie przez sąd dalszych czynności w sprawie.

Na koniec wreszcie, w dyskusji na temat przewlekłości postępowań sądowych nie można pominąć przyczyny tkwiącej nie w treści przepisów kodeksu postępowania sądowego, ale mającej charakter organizacyjny oraz wynikającej ze sposobu zarządzania pracą sądów. Faktem jest, że z każdym rokiem znacząco wzrasta liczba spraw cywilnych (w tym również spraw gospodarczych) wpływających do polskich sądów. Niestety nie towarzyszy temu proporcjonalny wzrost etatów sędziów, asystentów, referendarzy, jak również zaplecza infrastrukturalnego. W sposób oczywisty prowadzi to do przewlekłości nie tylko nowo wniesionych spraw, ale również tych toczących się już w danym sądzie. Sytuacja taka jest szczególnie widoczna w dużych ośrodkach miejskich, gdzie 2-letni okres rozpoznawania średnio zawilej sprawy gospodarczej w pierwszej instancji nie jest wcale rzadkością.

Problem przewlekłości dotyczy w szczególności spraw, w których istnieje konieczność przesłuchania znacznej liczby świadków. Wykształciła się bowiem praktyka, iż sądy, zamiast wyznaczyć jedno lub dwa posiedzenia w niewielkim odstępie czasowym w celu przesłuchania jednorazowo wszystkich zgłoszonych świadków (co byłoby z korzyścią zarówno dla stron, świadków, jak i sądu), wyznaczają wiele krótszych posiedzeń, podczas których słuchają jednorazowo dwóch, trzech świadków. Co więcej, odstęp czasowy pomiędzy kolejnymi rozprawami wynosi kilka miesięcy, a zdarza się, że nawet pół roku. W sprawach, w których konieczne jest przesłuchanie wielu świadków, a dodatkowo np. przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego (co obecnie w sprawach gospodarczych jest praktyką dość powszechną), powoduje to znaczące przedłużenie postępowania. Nie analizując przyczyn powyższego sposobu procedowania, należy go ocenić jednoznacznie negatywnie, postulując takie zmiany w zakresie zasad organizacji sądów, by możliwe było urzeczywistnienie w praktyce zasady koncentracji materiału procesowego.

Podsumowując, problem przewlekłości postępowań sądowych, szczególnie w sprawach gospodarczych, wymaga zarówno działań na poziomie legislacyjnym i wprowadzenia rozwiązań nowoczesnych, odpowiadających potrzebom XXI w., np. w zakresie dowodów z opinii biegłego czy lepszego wykorzystywania przez sądy narzędzi już dostępnych, jak i zwiększenia zasobów ludzkich oraz materiałowych, a przede wszystkim zmiany sposobu organizacji pracy sądów.

Postępowanie arbitrażowe

Jednym z podstawowych założeń postępowania arbitrażowego, które ma stanowić jego zaletę w stosunku do postępowania sądowego, jest jego szybkość. I rzeczywiście, sposób ukształtowania postępowania arbitrażowego adresuje wiele z przedstawionych powyżej problemów, które przyczyniają się do przewlekłości postępowania sądowego.

Po pierwsze, postępowanie arbitrażowe z zasady jest jednoinstancyjne. Oznacza to, że wyrok trybunału arbitrażowego jest ostateczny i nie istnieje możliwość odwołania w zakresie merytorycznego rozpoznania sprawy do sądu drugiej instancji, co z kolei jest podstawowym prawem strony w sądzie powszechnym.

Po drugie, postępowanie przed sądem arbitrażowym jest w znaczącym stopniu odformalizowane, np. w zakresie komunikacji stron i trybunału arbitrażowego, co również może przyczynić się do skrócenia czasu postępowania. Ponadto, co istotne, w postępowaniu arbitrażowym to strony decydują o sposobie jego prowadzenia, decydując lub współdecydując m.in. o ilości pism procesowych oraz harmonogramie ich składania. Powszechną praktyką jest również korzystanie z prywatnych opinii biegłych, przedstawianych przez zainteresowane strony, do których należy zarówno znalezienie osoby biegłego, jego wynagrodzenie, jak i zapewnienie, aby opinia taka została przygotowana w wyznaczonym terminie.

Istotną przewagą postępowania arbitrażowego nad postępowaniem sądowym jest także praktyka wyznaczania rozprawy w celu przesłuchania świadków, biegłych i stron w uzgodnionym ze stronami terminie i możliwość przeprowadzenia całego postępowania dowodowego na jednej rozprawie, której czas trwania ustalają strony w porozumieniu z sądem arbitrażowym.

Zastosowanie powyższych rozwiązań umożliwi realne skrócenie czasu trwania postępowania arbitrażowego w porównaniu z przeciętną długością postępowania sądowego. Jednak również w postępowaniu arbitrażowym oddziałują czynniki, które mogą spowodować wydłużenie czasu jego trwania. Przede wszystkim pomimo jednoinstancyjności postępowania systemy poszczególnych krajów przewidują nadzwyczajne środki zaskarżenia wyroków arbitrażowych. W Polsce służy temu instytucja skargi o uchylenie wyroku sądu arbitrażowego. Pomimo iż jest to nadzwyczajny środek zaskarżenia, a podstawy skargi są ograniczone, to jednak postępowanie sądowe w tym zakresie jest dwuinstancyjne.

Ponadto, również proces wyboru arbitrów, w szczególności arbitra przewodniczącego, może być długotrwały, szczególnie jeśli brak jest w tym względzie porozumienia. Dalej, na długość postępowania wpływać może również harmonogram czynności w postępowaniu, w szczególności składania pism procesowych. Sprawy poddane pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego cechują się niejednokrotnie wysokim stopniem skomplikowania, dlatego strony zastrzegają sobie odpowiednio długi okres na przygotowanie pism zawierających ich stanowiska. Okres ten może być znacznie dłuższy niż średni termin na złożenie pisma wyznaczany w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

Podsumowując, w postępowaniu arbitrażowym istnieją środki umożliwiające stronom działającym w porozumieniu z trybunałem arbitrażowym na sprawne i szybsze, w porównaniu z sądem powszechnym, zakończenie postępowania. Jednak ostateczny czas trwania postępowania arbitrażowego oraz to, czy w efekcie okaże się ono krótsze niż postępowanie sądowe, zależy od samych stron, co zdecydowanie odróżnia je od procesu sądowego.

Prawo warstwowe

Przechodząc do kwestii związanej z zagadnieniem prawa warstwowego (a dokładnie odrębnej własności obiektów budowlanych), należy rozpocząć rozważania od tego, w jaki sposób polskie prawo cywilne traktuje własność budynków. Otóż na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) wyrażona została zasada *superficies solo cedit*, zgodnie z którą budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem stanowią części składowe nieruchomości. Konsekwencją tego jest, że stanowią one również własność właściciela nieruchomości. W myśl art. 46 § 1 kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Od zasady tej jest kilka wyjątków, jak chociażby odrębna własność budynków przysługująca użytkownikowi wieczystemu na podstawie art. 235 kodeksu cywilnego, odrębna własność urządzeń służących do odprowadzania płynów, pary i gazu, jeśli wchodzą one w skład przedsiębiorstwa, co wynika z art. 49 kodeksu cywilnego. Być może pojawi się w systemie prawa cywilnego inny wyjątek od reguły *superficies solo cedit*. Chodzi tu o kwestię wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań umożliwiających optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości, w sposób zapewniający jednocześnie wykonywanie praw do nieruchomości na jej powierzchni lub pod powierzchnią (tunele, estakady, parkingi podziemne). Jak wynika z projektu założeń do ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych przygotowanego przez resort infrastruktury (w związku z przekształceniem – Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), przeprowadzona analiza w zakresie planowanych do realizacji w najbliższej przyszłości zamierzeń inwestycyjnych dodatkowo uzasadnia konieczność uregulowania tej materii.

Jako przykładowe inwestycje wymienia się Muzeum Historii Polski, które ma zostać zlokalizowane w Warszawie nad Trasą Łazienkowską w pobliżu Parku Ujazdowskiego. Muzeum ma zostać posadowione na ogromnej platformie nad Trasą Łazienkowską. Budynek Muzeum będzie przypominał szklany most. Jako inny przykład można wskazać inwestycję o nazwie Nowe Centrum Łodzi. Ma ona obejmować budowę tuneli kolejowych i umieszczenie budynku Dworca Łódź Fabryczna kilkanaście metrów pod ziemią. Oprócz pociągów z dworca Łódź Fabryczna będą odjeżdżały autobusy międzynarodowe, tramwaje i autobusy komunikacji miejskiej. Rozwiązania prawne umożliwiające optymalne wykorzystanie przestrzeni nad lub pod powierzchnią nieruchomości funkcjonują od wielu lat w anglosaskich systemach prawnych. W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje konstrukcja prawna polegająca na możliwości zapewnienia obrotu prawnego przestrzeni nad gruntem. W systemie prawa amerykańskiego znajdująca się nad gruntem przestrzeń stanowi odrębną, odłączoną od gruntu, nieruchomość. Wydzielona w ten sposób część przestrzeni powietrznej jest określana jako „działka powietrzna”. Trójwymiarowy sposób delimitacji tych działek stwarza możliwość ich warstwowego podziału. W związku z tym mogą one należeć do kilku odrębnych podmiotów. Działka powietrzna dysponuje takimi samymi prawami jak działka gruntowa i posiada wymierną wartość rynkową.

W projekcie zostało zaproponowane wprowadzenie zmian w systemie praw rzeczowych poprzez dodanie nowej kategorii obiektów, mogących stanowić odrębną nieruchomość. Celem proponowanej regulacji jest umożliwienie ustanowienia odrębnej własności budynków bądź budowli zrealizowanych nad lub pod powierzchnią gruntu niezwiązanego bezpośrednio pod względem gospodarczym z tą nieruchomością gruntową. Istotną przesłanką wyodrębnienia takiej nieruchomości jest fakt, iż nie pozbawia ona właściciela praw do gruntu i nie wyklucza możliwości korzystania z niego. Rozwiązanie takie wydaje się być korzystne dla obu podmiotów. Realizacja takiej inwestycji nie pozbawi właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu możliwości korzystania z nieruchomości, a ustanowienie odpłatnie odrębnej własności obiektu budowlanego mogłoby dla niego stanowić dodatkowe źródło dochodów. Natomiast inwestor, uzyskując silny tytuł prawny do budowanego obiektu, zyskuje większą swobodę w dysponowaniu obiektem, również w sferze ekonomicznej (np. obiekt budowlany będący przedmiotem odrębnej własności mógłby stanowić zabezpieczenie hipoteczne). W projekcie zostało przewidziane, iż konstrukcja zawarta w proponowanej regulacji przyczyni się m.in. do rozwoju i modernizacji infrastruktury.

Proponowana definicja odrębnej własności obiektów budowlanych ma stanowić, iż przedmiotem odrębnej własności mogą być w szczególności obiekty budowlane lub urządzenia budowlane wznoszone nad lub pod drogami publicznymi, liniami kolejowymi, wodami płynącymi, w tym budynki, budowle, tunele, wiadukty, mosty, parkingi nadziemne i podziemne.

Regulacja będzie oddziaływać bezpośrednio na podmioty, które będą mogły ustanowić na nieruchomościach własnych lub nieruchomościach oddanych lub użytkowanych wieczysto, prawo odrębnej własności obiektów budowlanych. Przepisy mają mieć szczególne znaczenie dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez sektor jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców z rynku inwestycji budowlanych.

W zakresie podmiotowym projektowana ustawa obejmuje szeroki krąg właścicieli i użytkowników nieruchomości, które mogą być wykorzystane do realizacji inwestycji usytuowanych nad lub pod powierzchnią tych nieruchomości. W zakresie przedmiotowym przepisy mają wprowadzić nową formę władania obiektem budowlanym, czyli odrębną własność budynku lub budowli.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

7. Bariery związane z ochroną środowiska

Grzegorz Chocian

Jakub Faszczka

Beata Gładkowska-Chocian

Fundacja Konstrukttywnej Ekologii Ecoprobono

Wstęp

Ocena poszczególnych działań systemu ocen oddziaływania na środowisko, na który składają się m.in.: organy właściwe do prowadzenia postępowań, instytucje uzgadniające i odwoławcze oraz strona społeczna, w tym organizacje ekologiczne¹, zapewne nigdy nie pozwoli stwierdzić bez wątpliwości, czy przynoszą one tylko korzyści, czy też nie. Intencje w tym wypadku nie będą miały znaczenia, ponieważ to efekt podejmowanych działań jest kluczowy. Prezentacja tych dwóch założeń pozwala nam zrobić wstęp do przedstawianego zagadnienia i zastanowić się nad tym, czy działania podejmowane przez „zielonych” stanowią przypadek, a może towarzyszy temu jakiś większy zamysł?

W celu odpowiedzi na to pytanie należy najpierw wyjaśnić kilka pojęć. Zgodnie z internetowym słownikiem języka polskiego³ nadużywać oznacza tyle co: „używać czegoś ponad miarę”, a „nadużywanie” to „postępowanie lub czyn niezgodne z przyjętymi normami postępowania”. Te definicje jednak intuicyjne nie pozwalają nam precyzyjnie zdefiniować tego słowa, dlatego warto sięgnąć do przepisów prawa. Kodeks cywilny⁴ w art. 5 stanowi, iż: „nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”. Definicja ta pozwala nam przyjąć wspólny punkt rozpatrywania nadużycia, co na pewno i tak nie pozwoli uniknąć różnic interpretacyjnych ze względu na szeroki zakres cytowanego przepisu, jednak ułatwi zrozumienie. Owo nadużycie powinno być rozumiane jako zjawisko, w którym mogą uczestniczyć jako strona lub na prawach strony wszyscy uprawnieni z mocy obowiązującego prawa.

W drugiej kolejności dla niniejszej pracy ważne będzie stwierdzenie, że rynek inwestycji infrastrukturalnych jest mocno ograniczany przez nieprecyzyjne zapisy dotyczące ochrony środowiska, które często doprowadzają do napięć społecznych. Ponadto rynek, np. energetyczny, mimo podejmowanych prób liberalizacji przez Unię Europejską ciągle stanowi sektor zamknięty, na którym konkurencja na szeroką skalę de facto nie istnieje. Wynika to z kluczowego znaczenia, jakie ma przemysł energetyczny i wydobywczy dla państwa. Poza interwencjonizmem państwa w obecnych czasach rolę czynnika limitującego, który może zaważyć na powodzeniu lub braku powodzenia inwestycji wydają się mieć przedmioty i cele ochrony Natura 2000.

System prawny, w którym prowadzone są postępowania o uzyskanie decyzji środowiskowych

System ocen oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej jest elementem z jednej strony troski o środowisko naturalne i zrównoważony rozwój gospodarek państw członkowskich, z drugiej strony jest elementem kreowania i egzekwowania polityki gospodarczej Unii. O ile pierwszy obszar interwencji wydaje się być mądry i dalekowzroczny, to drugi często wywołuje pytania o sens i logikę podejmowanych wysiłków w Europie, kiedy większe i bardziej oddziałujące na środowisko gospodarki pozostają obojętne na wołania ekologów. Poza analizą globalnej logiki interwencji polityki europejskiej problem dotyczy też aspektu równości, a dokładniej braku równości obowiązków wszystkich państw członkowskich w zakresie zobowiązań środowiskowych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w sprawach ochrony środowiska, jak w mało którym innym obszarze, nadrzędną regułą jest uznaniowe przyjmowanie opinii silniejszych i bardziej doświadczonych uczestników gry gospodarczej. Istnieje wiele przypadków tzw. derogacji w ochronie środowiska, gdzie to, co w Polsce jest pieczołowicie chronione i stanowi ważny przedmiot ochrony Natura 2000, blokujący możliwość rozwoju infrastruktury, w innym kraju ochronie nie podlega⁵.

1. Zgodnie z ustawą 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 (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.).

2. W opracowaniu celowo będzie używane określenie „zieloni” jako sposób na odróżnienie zadymiarzy i ekoszantazystów od odpowiednio wykształconych ekologów lub konstruktywnych uczestników życia społeczno-gospodarczego.

3. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/nadu%C5%BCycie>

4. Dz. U. z 1964 r. Nr. 16, poz. 93.

5. Przykład dotyczy ściśle chronionego w Polsce ptaka – dubelta (*Gallinago media*). Od jego nazwy wywodzi się słowo dubeltówka, a w jęz. angielskim sniper od angielskiej nazwy dubelta – Great Snipe. Ptak ten, słusznie chroniony w Polsce i stanowiący niejednokrotnie barierę w rozwoju infrastruktury, jest nadal zgodnie z prawem UE – derogacjami – obiektem polowań i smacznym posiłkiem np. na Malcie, Cyprze czy we Włoszech.

Podstawowe ramy dla oceniania skali oddziaływania projektów w Unii Europejskiej zawarte są w dyrektywach:

- Dyrektywie ocenowej EIA (Environmental Impact Assessment - 85/337/EWG) ze zmianami i ujednoczeniem Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.
- Dyrektywie 2001/42/WE (SEA – Strategic Environmental Assessment), która określa zasady oceny oddziaływania na środowisko projektów, planów i programów.

Podstawowym celem obu dyrektyw jest takie działanie, aby plany, programy i przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko podlegały ocenie oddziaływania na środowisko przed wyrażeniem zgody na ich realizację. Na gruncie prawa krajowego obie dyrektywy, ale też inne akty prawne⁶, dotyczące np. udziału społeczeństwa, są „skonsumentowane” w postaci 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 środowisko⁷ (dalej ustawa OOS). Ponadto krajowy system ocen opiera się o szereg innych ustaw i rozporządzeń, w tym o znowelizowane w tym roku Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2013 poz. 817).

Wykładnią dla prawa krajowego są dyrektywy, rozporządzenia i inne akty prawne przyjmowane na poziomie Wspólnoty Europejskiej oraz w ramach innych konwencji międzynarodowych. W przypadku niejasności interpretacyjnych na poziomie kraju członkowskiego stosuje się zasadę, iż należy przyjmować interpretacje wynikające z dyrektyw UE i/lub wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Prawo polskie jest stosunkowo dobrze zharmonizowane z przepisami wspólnotowymi i stale ujednoczane, jak np. poprzez ostatnie rozporządzenie „ocenowe”, które weszło w życie 1 sierpnia 2013 r. i dostosowuje prawo krajowe do załączników Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. Czy to dobrze? Dobrze o tyle, że przedsiębiorca i każdy inny inwestor, w tym publiczny, mają coraz bardziej zharmonizowane i ujednoczone z dyrektywami UE zapisy prawa krajowego. Inwestor ogranicza w ten sposób ryzyka prawne przedsięwzięcia. Niestety na tym korzyści się kończą, gdyż dyrektywy i rozporządzenia unijne nie są ani mądrzejsze, ani bardziej spójne niż prawo krajowe. W efekcie zharmonizowanie zawilego prawa krajowego z równie niejasnymi wytycznymi wspólnotowymi daje nie mniejszą, a czasem większą liczbę niejasnych wytycznych. W efekcie w obszarze ochrony środowiska mamy ogrom zjawisk niedookreślonych, dwuznacznych i podlegających swobodnej interpretacji, na co już jakiś czas temu – w publikacji z roku 2010⁸ – celnie zwracał uwagę prof. Bartosz Rakoczy.

Dowolność interpretacyjna wraz z uleganiem presji ze strony „zielonych” organizacji powoduje, że przepisy UE są z natury niekorzystne dla inwestora europejskiego, gdyż opierają się na tzw. zasadzie przezorności – kolejnym kontrowersyjnym prawie, które oznacza w zasadzie tyle, iż w sytuacji braku pewności co do skutków podejmowanych działań przez określonego inwestora, działań tych nie należy podejmować w ogóle. Jest to inaczej zapisana zasada domniemania winy. Inwestor jest winny tak długo, jak długo nie udowodni braku winy wywodzącej się z planu lub przedsięwzięcia, które on zamierza zrealizować. W praktyce może to oznaczać, że jest „winny”, dopóki nie dogada się z protestującymi. O ile zdolność dowodzenia niewinności oddziaływania inwestycji jest możliwa na gruncie oddziaływań mierzalnych, posiadających dookreślone normatywy, jak hałas czy emisje gazowe i pyłowe do powietrza, to gdy wykroczymy w obszar Natury 2000, jest to utrudnione. Prawa i wytyczne rządzące zwłaszcza ochroną obszarów Natura 2000 (dyrektywa ptasia⁹ i dyrektywa siedliskowa¹⁰) w powiązaniu z ustawą OOS bezsprzecznie można nazwać prawem uznaniowym, w którym ważna jest nie tyle treść dowodu, co jego twórca.

Dzieje się tak dlatego, że brakuje normatywów rozstrzygających o racji jednej ze stron. Takie pojmowanie trybu przedstawiania argumentów – przez pryzmat autora, a nie treści, powinno zmuszać do zadania pytania o logikę i sens takiego dowodu i takiej ochrony środowiska. Ale nie zmusza, bo przyjęto, iż prawa środowiskowe w jakiś nadzwyczajny sposób mogą opierać się o logikę inną, w której domniemanie niewinności przegrywa z doktryną oskarżeń „zielonych” i przypisywania odgórnego winy inwestorowi. Ponownie, w ewentualnym sporze wygrywa ta strona, której jest bliżej „zielonym” NGO-som niż inwestorowi i bliżej inwestorowi publicznemu niż prywatnemu. Dlaczego jest tak niemądrze? Wynika to z trywialnej prawdy, iż niewielu z nas lubiło biologię, a jeszcze mniej ją rozumiało, a każdy protestujący „zielony” uznawany jest za ekologa, choć rzadko jest nim naprawdę. Sądy powszechne i te krajowe, i europejskie,

6. Z uwagi na mnogość dyrektyw, rozporządzeń UE i konwencji międzynarodowych nie zacytowano wszystkich.

7. Dz.U. z 2008. Nr. 199, poz. 1227 ze zm.

8. Bartosz Rakoczy, *Ustawa 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 – komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.

9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiej fauny i flory.

10. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

też są takim samym społeczeństwem jak my. Poważnie brzmiące zagrożenie dla np. obuwika (jeden z chronionych storczyków) wzbudza wśród organów prowadzących postępowanie o wydanie decyzji środowiskowej równie wielką konsternację faktem, że coś takiego istnieje, jak i tym, że ta istota podlega restrykcyjnej ochronie. Dlatego tak łatwo w owym szoku zablokować inwestycję, oczywiście w myśl zasady przezorności¹¹ lub inaczej ostrożności, bo niby jak urzędnik czy sędzia ma rozstrzygać, co dla danego gatunku jest zagrożeniem, a co nim nie jest, skoro sam nie wie. Inwestycja jest zablokowana zanim odpowiedni biegli się wypowiedzą, a w tym czasie i harmonogram, i budżet inwestycji tracą na aktualności. Nie zapominajmy, że od drobnych przykładów dotyczących z pozoru nieważnych gatunków roślin i zwierząt, kierując się zasadą przezorności, łatwo przejść do poważniejszych spraw – innowacyjnych przedsięwzięć. Skutków tychże nie znamy, a zatem, na wszelki wypadek, nie powinniśmy rozwijać innowacyjnych technologii. Na takie zagrożenia zwracał uwagę w bardzo ciekawej publikacji prof. dr hab. Przemysław Mastalerz¹². Efekt jest taki, że zanim poznamy i w Europie udokumentujemy wszelkie możliwe skutki naszego pomysłu, np. nowej technologii, zanim udowodnimy brak naszej winy, konkurencja spoza Europy zdąży nas wyprzedzić i skomercjalizować ten „groźny” dla Europy wynalazek, który następnie jako innowację zakupimy 10 razy drożej np. z USA.

Istniejący stan prawny i zła praktyka podszyta strachem powodują, że inwestycje są albo blokowane, albo powstają z ogromnymi opóźnieniami i kosztem irracjonalnie wysokich nakładów na zabezpieczanie środowiska, tak na wszelki wypadek, w myśl nieprawidłowo rozumianej zasady przezorności. Z drugiej strony, dla udowodnienia braku negatywnych oddziaływań sporządzane są absurdalne opinie dowodzące zdolności przewidywania przyszłości i to ponad wszelką wątpliwość. Ponownie wynika to z nieprawidłowo rozumianych zasad przezorności i znacząco negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia. Taki stan faktyczny, opierający się na swobodnych interpretacjach, wykorzystują nieuczciwi uczestnicy postępowania o uzyskanie decyzji środowiskowych. Stają się podmiotami do wynajęcia w celu zablokowania infrastruktury, ale czasem wiedzą, kiedy należy siedzieć cicho¹³.

Właściwe instytucje Unii Europejskiej, w tym Komisja Europejska i Parlament Europejski, widzą absurd zaistniałej sytuacji. Zauważają ekonomiczne skutki nasilającej się ucieczki inwestorów z Europy na inne kontynenty, bo to, co obserwujemy, w żaden sposób nie mieści się w tak ochoczo promowanej w Europie zasadzie zrównoważonego rozwoju, na co zwrócił uwagę Josef Zboril¹⁴. Ponadto liczne spory państw członkowskich z Komisją Europejską spowodowały potrzebę kolejnych nowelizacji prawa wspólnotowego. Tak też jest w chwili obecnej, kiedy trwa ożywiona debata i prowadzone są prace nad nowelizacją dyrektywy ocenowej (EIA).

Polska jako kraj członkowski ma nadal szansę na dokonanie zmian w dyrektywie EIA. Potrzebujemy tylko i aż odważnych polityków wspartych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, która jest władna przygotowywać stanowisko negocjacyjne dla polskiego ministra. Co więcej, istnieje uzasadniona obawa, że doskonale zorganizowane „zielone” NGO-sy potrafią bardziej wpływać na GDOŚ i ministra niż podmioty odpowiedzialne za wykorzystanie środków dotacyjnych na rozwój infrastruktury i tworzenie miejsc pracy. Warto analizować i to, że owe organizacje często są wspierane i moralnie, i finansowo przez instytucje spoza Polski, które mogą mieć interesy rozbieżne z interesami gospodarczymi naszego kraju. W takich uwarunkowaniach potrzebna jest zmiana systemowa i poszerzenie obowiązków GDOŚ, ale też regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w taki sposób, aby ich kompetencje dotyczyły bardziej trwałego rozwoju niż głównie ochrony przyrody. Pora sparafrazować postulat racjonalnych ekologów i stwierdzić, myśl globalnie i działaj globalnie, a nie tylko lokalnie, kosztem ogromnych i bezskutecznych wyrzeczeń Europejczyków. Społeczeństwa lubią widzieć szerszy sens swoich wyrzeczeń.

Charakterystyka rynku, na który oddziałują „zielone” organizacje

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na rynek, na jakim poruszają się „zielone” organizacje. Świadomie unikamy określenia ich organizacjami ekologicznymi, gdyż sposób działania i skutki przez nie wywierane rzadko są ekologiczne, a często wręcz przeciwnie, uciążliwe i dla społeczności lokalnych, i dla samej przyrody. Wynika to z faktu, iż wielu działaczy nie ma żadnych kwalifikacji i wykształcenia, by można ich nazywać ekologami. Dlatego uczciwiej jest nazywać je organizacjami miłośników przyrody lub po prostu nomen omen „zielonymi” w sprawie. Po drugie, należy wskazać czynniki, które umożliwiły rozrost w takiej skali działań prowadzonych przez te podmioty.

Działalność organizacji społecznych nastawionych na ochronę środowiska koncentruje się głównie wokół budownictwa sensu largo. Jakikolwiek inwestycje prowadzone przez większych inwestorów są torpedowane. Nie zawsze jest to bezzasadne, bo czasem faktycznie inwestycja może przyjąć inny, lepszy kształt, który pozwoli zminimalizować szkody

11. Jedną z zasad, którą Polska zobowiązała się stosować, wstępując do Unii Europejskiej, niestety pozostawiona bez konkretnego oprzyrządowania prawnego.

12. Przemysław Mastalerz, *Ekologiczne kłamstwa ekowojowników*, Wydawnictwo Chemiczne, Wrocław 2005.

13. Odwołanie do pamiętnej wypowiedzi Jaque Shiracka, który sugerował, że Polska nie wykorzystała swojej szansy, by siedzieć cicho.

14. Wypowiedź Josefa Zborila, członka Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, podczas Konferencji ELNI – Dyrektywa EIA – wyzwania i perspektywy w świetle dotychczasowych doświadczeń oraz propozycji nowelizacji dyrektywy, Wrocław 23-24 maja 2013 r.

w środowisku. Dla części „zielonych” organizacji nie jest istotny rodzaj inwestycji, ważne jest, że każda z nich potencjalnie szkodzi środowisku oraz są to inwestycje na tyle duże i istotne, żeby opłacało się je wstrzymać czy blokować. Atakowane są nawet inwestycje, które teoretycznie mają wpłynąć na poprawę ochrony środowiska, tzw. odnawialne źródła energii. W chwili obecnej w Polsce największy rozwój następuje w związku z energią wiatrową, której zwiększenie udziałów w bilansie energetycznym jest skutecznie blokowane. W Internecie aż huczy od inicjatyw antywiatrakowych. Przykładem może być strona internetowa¹⁵ mająca na celu lokalizowanie inwestycji polegającej na budowie wiatraków. Na tej stronie każdy może zgłosić planowane w jego okolicach inwestycje, aby zwrócić uwagę organizacji środowiskowych. Sprowadza się to do pełnienia funkcji „centrum logistycznego” w walce z odnawialnymi źródłami energii. Na stronie widnieje komunikat, że aktualnie (na koniec sierpnia 2013 r.) protestowało 491 miejscowości, a dotyczyło to 8050 wiatraków. Z pozoru to ciekawe rozwiązanie bardzo dobrze spełnia swoje zadanie – informowanie środowisk paraekologicznych o podejmowanych inicjatywach. Konkluzja niestety jest jedna – organizacje środowiskowe bardzo często działają tam, gdzie dostrzegają duże inwestycje wymagające znacznych nakładów, nierzadko o strategicznym znaczeniu dla państwa. Bardzo często za fasadą ochrony środowiska kryją się poszczególne interesy jednostek bądź zorganizowanych grup. Napływ prezentowanych postaw został spotęgowany w związku z regulacjami unijnymi, które wywierają presję na ochronę środowiska. Dla przykładu, warto zwrócić uwagę, że udział odnawialnych źródeł energii (OZE) do roku 2020 musi wynieść 15% w rocznym obrocie, co wynika z dyrektywy 2009/29/WE¹⁶. Przez to w Polsce powstaje wiele inwestycji związanych z energetyką odnawialną, które są blokowane. Drugim wymogiem wprowadzonym przez Unię Europejską, który miał wpływ na ustawodawstwo krajowe, było wprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko, które zgodnie z art. 71 ust. 2 wspomnianej już ustawy OOS są obowiązkowe, jeżeli planowana inwestycja jest przedsięwzięciem mogącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Ponadto, art. 72 ustawy OOS wskazuje katalog sytuacji, w których wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem innych aktów administracyjnych. Dla przykładu: w sytuacji ubiegania się o pozwolenie na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

W związku z tym przed inwestorami pojawiła się kolejna przeszkoda administracyjna, która musi zostać pokonana przed przystąpieniem do uzyskania pozwolenia na budowę. Udział w tym postępowaniu stanowi najprostszą metodę oprotestowania inwestycji. W chwili obecnej strona postępowania ma możliwość oprotestowania inwestycji na dwóch etapach. Organizacje ekologiczne zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy OOS mogą jednak protestować niemalże w każdym momencie, nawet kiedy formalnie nie zostały uznane za uczestnika na prawach strony. Powoduje to faktyczne naruszenie równowagi stron i w zasadzie niczym nieograniczony wzrost ryzyk po stronie inwestora.

Zakres prawny działania „zielonych” organizacji

Dopuszczenie organizacji środowiskowych z założenia miało doprowadzić do pełniejszej realizacji zasad postępowania administracyjnego oraz ułatwienia rozstrzygnięcia spraw, w których może być niezbędna specjalistyczna wiedza. Jednak w tej sytuacji, jak zwykle, przeznaczenie i założenia mijają się z rzeczywistością. Często merytoryczna pomoc i pogłębienie realizacji zasad postępowania administracyjnego ustępuje działaniom na rzecz niezidentyfikowanych interesów. Jednak nie można powiedzieć jednoznacznie, że cele, jakie chciał osiągnąć ustawodawca, nie są realizowane chociaż częściowo.

Podstawę prawną gwarantującą możliwość udziału organizacjom społecznym w postępowaniu administracyjnym stanowi art. 31 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)¹⁷. Zgodnie z treścią tego przepisu organizacja, której cel statutowy oraz interes społeczny przemawiają za tym, może przystąpić do postępowania na prawach strony bądź żądać wszczęcia postępowania.

Poważny problem stanowi łatwość, z jaką można występować na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Wystarczy założyć stowarzyszenie zwykłe. Zgodnie z art. 40 ustawy prawo o stowarzyszeniach¹⁸ w celu założenia tej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej wystarczą trzy osoby, regulamin działalności, określający w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie. W następnej kolejności wystarczy taki podmiot zarejestrować. Po dokonaniu tych czynności nic nie stoi nam na przeszkodzie, aby podejmować działania na prawach strony w postępowaniu administracyjnym.

15. <http://mapa.stopwiatrakom.eu/>

16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

17. Dz.U. z 2013r. Nr. 267 tekst jednolity.

18. Dz.U. z 2001r. Nr. 79, poz. 855 tekst jednolity.

Kolejną ustawą, która również przewiduje ułatwienia, jest ustawa OOS. Ustawa ta na wstępie wprowadza definicję szczególną organizacji społecznej. W art. 2 ust. 1 pkt 10 znajduje się pojęcie organizacji ekologicznej, przez którą rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Ponadto zawiera ona cały rozdział dotyczący „uprawnień organizacji ekologicznych”. Do takich uprawnień należy m.in. możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Oprócz tego, organizacja ekologiczna może złożyć odwołanie nawet w sytuacji, kiedy nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, a złożenie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu (art. 44 ust 2 ustawy OOS). Stanowi to *lex specialis* względem postanowień k.p.a.

Wprowadzone rozwiązania w obu ustawach dają całkiem szerokie spektrum działania organizacjom środowiskowym, które bardzo szybko nauczyły się korzystać ze swoich praw.

Działalność polskich „zielonych” organizacji

Obecnie w Polsce istnieje ok. 6200 organizacji zajmujących się ekologią i ochroną środowiska¹⁹. Biorąc pod uwagę fakt, że liczba ciągle rośnie, można dojść do wniosku, że jest to intratny interes. Ponadto duża część z nich powstała w ciągu ostatnich kilku lat. Działalność tego typu organizacji jest bardzo często wątpliwa. Głośnymi przykładami z Polski były kwestie związane z budową centrum handlowego Złote Tarasy. W przedmiotowej sprawie stowarzyszenie Przyjazne Miasto blokowało budowę. Centrum handlowe nie było jedyną inwestycją blokową przez tę organizację, a jedynie najgłośniejszą. Podobna sytuacja miała miejsce przy budowie centrum handlowego Arkadia. Inwestor został zmuszony do wypłaty 2 mln zł, po czym problem „jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki” zniknął. Do podobnego działania zostali zmuszeni miejscy urzędnicy, którzy zapłacili za ekspertyzę w celu ochrony ptaków przed rozbijaniem się o liny mostu Siekierkowskiego. Finał sprawy był taki, że drogowcy pomalowali liny na pomarańczowo, po czym blokady zaprzestano. Podobnych sytuacji jest wiele. Dla przykładu, jak podaje „Forbes”, podobna sytuacja miała również miejsce 14 września 2010 r. Wówczas do developera przyszedł e-mail z kancelarii prawnej. Z treści e-maila wynikało, że prawnicy gotowi są zrzec się roszczeń za łączną kwotę 1,7 mln zł. Oczywiście zaproponowano również alternatywną formę rozwiązania problemu za 400 tys. zł. Propozycja dotyczyła podjęcia mediacji przez PZ Capital między jednym klientem kancelarii a deweloperem. Schemat działania jest zawsze bardzo zbliżony. Na wstępie jest blokowana inwestycja lub zgłoszenie „problemu”. Jeżeli fundacja nie ma możliwości wystąpienia osobiście w sprawie, to wyszukuje sąsiada, z którym dzieli się pieniędzmi. W taki sposób obchodzone jest prawo. W drugiej kolejności pojawia się możliwość „odpłatnego” rozwiązania problemu. Przed inwestorem pojawia się możliwość długotrwałego sporu sądowego, co wstrzymuje budowę i naraża go na kolosalne straty. W takiej sytuacji wielu zdecydowało się zapłacić haracz, aby jak najszybciej sfinalizować inwestycję. Bardzo często celem takich instytucji są dążenia do zawarcia „współpracy”, co w tym wypadku udało się osiągnąć. Z punktu widzenia inwestora najgorsza jest sytuacja przedłużającego się postępowania. Wstrzymanie inwestycji budowlanej powoduje, że średnio dodatkowe koszty opóźnienia wynoszą w przybliżeniu ok. 1% wartości kontraktu miesięcznie.

Fakt, że ekologia ostatnimi laty stała się biznesem, zauważyli również inni. W związku z czym pojawiła się kolejna gałąź działalności związanej z ochroną środowiska. Od niedawna dużą popularnością cieszą się szkolenia promujące oraz ułatwiające zaskarżanie decyzji środowiskowych. Dla przykładu, jedna z firm prowadzi szkolenia z zakresu: „Jak skutecznie zaskarżyć decyzję środowiskową”. Tu może powstać dość niezręczne pytanie – co z tego? Przecież jest wolność gospodarcza, o ile ustawa nie sprzeciwia się prowadzeniu przedmiotowej działalności gospodarczej, nie ma innych przeszkód w jej prowadzeniu. Fakt, problemem nie są same szkolenia prowadzone przez firmy. Problem pojawia się jednak w sytuacji, gdy okazuje się, że szkolenia prowadzą osoby bezpośrednio odpowiedzialne za wydawanie takich decyzji. Zrozumiałe jest, że nikt lepiej tego nie wyjaśni, ale w tym wypadku osoby odpowiedzialne za nadzorowanie prawidłowości wydawania decyzji, np. radca generalnego dyrektora w Wydziale ds. Orzecznictwa Administracyjnego Departamentu Ocen Oddziaływania Na Środowisko Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, który zajmował się przygotowaniem projektów rozstrzygnięć administracyjnych w I i II instancji oraz udzielaniem odpowiedzi Komisji Europejskiej, czyli pełni bardzo ważne krajowe funkcje. Czy nie stwarza to pewnego problemu niezręczności pracowniczej? Czy np. osobom prowadzącym firmę szkoleniową, a i samemu wykładowcy, nie jest na rękę, aby istniały organizacje, które oprotestowują najważniejsze inwestycje, żeby biznes się kręcił? Oczywiście podany przykład nie jest jednostkowy, a osób zatrudnionych w urzędach publicznych i dorabiających na konflikcie społecznym, na opracowywaniu opinii, by na ich podstawie wydać decyzję administracyjną, jest więcej i to na każdym poziomie władzy.

19. www.ngo.pl

Ile to nas kosztuje?

Nie wszystkie straty należy wyrażać w pierwszej kolejności w kwotach pieniężnych. Istotne jest ujęcie problemu w funkcji czasu i celu. Celem budowy autostrady, linii kolejowej czy linii energetycznej nie jest w pierwszej kolejności oszczędność pieniędzy, tylko zapewnienie dostępności komunikacyjnej, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprawa bezpieczeństwa energetycznego. Stąd zasadne jest stawianie różnych pytań. Na przykład, ile czasu poświęcamy, a może tracimy, na uzyskiwanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach? Dlaczego potrzebujemy tak wiele czasu? Dlaczego czas i środki przewidziane na analizy środowiskowe są tak bardzo skromne?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy stwierdzić, że te okresy są różne. Nie ma jednej, prostej odpowiedzi, co samo w sobie jest problemem dla inwestora szacującego harmonogram swej inwestycji i koszty z tym związane. Inwestycje, które w screeningu²⁰ nie są uznane za przedsięwzięcia i nie ingerują w obszary Natura 2000, uzyskują decyzje w około 2 miesiące do maksimum 3 miesięcy. Nieco większe, lokalne inwestycje uznane wg procedury za przedsięwzięcia, ale niewymagające inwentaryzacji przyrodniczych uzyskują decyzję w czasie od 3 do 6 miesięcy, o ile nie są celem ataku „zielonych”. W przypadku dużych przedsięwzięć, wymagających inwentaryzacji przyrodniczych oraz pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko wraz z przygotowaniem raportu OOS, konsultacjami społecznymi i uzgodnieniami, trwa to przeciętnie od 1,5 roku do nawet 3 lat, również bez protestów. W przypadku skonfliktowanych inwestycji, zwłaszcza gdy pojawiają się obszary Natura 2000, trwa to nawet do 5 lat. Przykłady wcześniej opisane, ale też szereg inwestycji objętych np. Programem Ochrony Przeciwpowodziowej Dolnego Śląska wraz z Wrocławskim Węzłem Wodnym²¹, czy przykład dotyczący lotniska w województwie świętokrzyskim nie pozostawiają żadnych wątpliwości w tym zakresie. W tym ostatnim przypadku na decyzję odmowną, zakazującą realizacji lotniska w woj. świętokrzyskim czekało 5 lat.

Uzyskiwanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji gdy wymagana jest pełna procedura oceny, zajmuje zazwyczaj więcej czasu niż wszystkie inne prace projektowe i uzgodnienia łącznie. Dlatego inwestorzy starają się unikać tego wymogu jak ognia. Niestety próba ominięcia procedury jest powszechnym grzechem inwestorów. Wydaje się im, że zaplanowana inwestycja nosząca znamiona przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko zostanie niezauważona. Niebagatelną i złą rolę w takim unikaniu procedury OOS odgrywa sam organ prowadzący postępowanie. Czasem z pobudek politycznych, np. obawy o utratę terminu złożenia wniosku dotacyjnego, dochodzi do wydawania błędnych postanowień o braku konieczności przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko tam, gdzie procedura powinna być przeprowadzana. W efekcie późniejsza decyzja administracyjna jest skutecznie oprotestowywana, a inwestor w drugim podejściu ma przed sobą zwarty szereg zdeklarowanych wrogów. W takim przypadku trudno oprzeć się wrażeniu, że inwestor był sam sobie winien.

Inny przypadek dotyczy inwestorów, którzy akceptują obowiązujący stan prawny, ale na procedurę oceny przewidują bardzo mało czasu i środków. Przeznaczają żenująco niskie środki na rzetelne zbadanie i przedstawienie stanu faktycznego, a następnie nerwowo reagują na kolejne wezwania do uzupełnień dokumentacji. W takim przypadku nie są traktowani z odpowiednim kredytem zaufania ani przez stronę społeczną, ani instytucję właściwą do uzgodnień zagadnień merytorycznych, np. regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Braki i błędy w dokumentacji są przyczyną wzrostu negatywnych emocji w odniesieniu do inwestora i jego przedsięwzięcia.

Duże znaczenie mają też przetargi na opracowanie analiz środowiskowych rozstrzyganych za najniższą cenę. We wrześniu 2013 jedna z instytucji publicznych wyłoniła wykonawcę badań inwentaryzacyjnych z zakresu ornitologii i entomologii. Oferta cenowa to poniżej 0,30 zł (trzydzieści groszy) za gatunek / hektar badań w ciągu roku. Łącznie ponad 7500 ha za niecałe 25.000 zł. Problemem nie jest brak instynktu biznesowego wykonawcy zadania, lecz następstwa takiego rozstrzygnięcia. Otóż wynik inwentaryzacji za 30 groszy ma być następnie przesłanką do sformułowania ważnych zakazów i nakazów na tak dużej powierzchni Polski. W efekcie za owe 30 groszy inwestorzy i publiczni, i prywatni prawdopodobnie dowiedzą się w niedługim czasie o konieczności wyłożenia wielu milionów złotych na zabezpieczenie potencjalnie cennych siedlisk i gatunków Natura 2000, które tak naprawdę w ogóle nie będą zbadane i których istnienie będzie stwierdzone głównie na mapie.

W tym miejscu warto powrócić do największych inwestycji infrastrukturalnych takich jak autostrady, elektrownie, kopalnie, duże farmy wiatrowe, które z uwagi na swój charakter i skalę potencjalnego oddziaływania kwalifikowane są do tzw. grupy I, czyli przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku tej grupy przed-

20. Procedura przewidziana ustawą OOS.

21. Projekt, w który osobiście był zaangażowany autor artykułu – Grzegorz Chocian – jako ekspert ds. środowiska, zatwierdzony przez Bank Światowy.

sięwzięć etap uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych trwa do około 3 lat. Paradoksalnie, pomimo że czas uzyskiwania zezwoleń środowiskowych jest dłuższy niż wszystkie pozostałe etapy projektowe, inwestor gotów jest wyłożyć na ten etap nie więcej niż 3-5% budżetu na dokumentację. W ujęciu kosztów całej inwestycji jest to rzadko więcej niż setna część promila! W państwach członkowskich tzw. starej Unii jest to nawet 100 razy więcej²². Tam budżet środowiskowy nawet niewielkiego projektu wymagającego analiz wynosi średnio 42 tys. euro, a większe inwestycje pochłaniają nawet 1% całego budżetu. To też powinno uzmysławiać inwestorom działającym w Polsce, w jak niezrozumiały sposób traktują kluczowy element swego procesu inwestycyjnego w kraju, w którym zasobność środowiska i bioróżnorodność są dalece bardziej wartościowe niż w starej Unii. Niestety powszechną praktyką również inwestorów planujących drogi jest przeznaczanie około jednej setnej promila wartości inwestycji na opracowania środowiskowe i mniej niż jeden promil na analizy przyszłych kosztów zabezpieczeń środowiskowych. Nawet gdybyśmy uznali to za obowiązujący obecnie standard, to należy obiektywnie nazwać ten standard nielogicznym ekonomicznie, skoro następnie wydatki na zabezpieczenia środowiska potrafią stanowić nawet 20-30% ogólnej puli kosztów. Źle, tanio, pośpiesznie wykonana dokumentacja mści się w postaci ogromnych wydatków na teoretycznie potrzebne, a faktycznie bezsensowne zabezpieczenia. A co się dzieje, jeśli zabezpieczenia zaplanowano przesadnie, dla przysłowiowego świętego spokoju? Czy mądrze wydano setki milionów na przejścia dla zwierząt na autostradzie A2? Ewaluacja przydatności niektórych przejść dla zwierząt na autostradzie A2 po pierwszym roku pozostawia więcej pytań niż odpowiedzi²³. Może zwierzęta się jeszcze nie przyzwyczyły do nowych elementów w środowisku, a może jednak coś nie tak zaplanowano. Czas pokaże, a kierowcy już płacą. Płacą też za stworzenie ekranów akustycznych na autostradzie A2 i w wielu innych miejscach w Polsce, które ustawiono zgodnie z ówczesnie obowiązującym rozporządzeniem hałasowym. W zasadzie wszystko jest lege artis, gdyby nie fakt, że owo rozporządzenie było nadmierne, przesadne nawet w porównaniu z innymi krajami starej Unii. Po wejściu w życie obecnych przepisów wielu ekranów w ogóle nie trzeba by ustawiać.

Przyjrzyjmy się też innym uczestnikom. Inwestorzy przygotowujący np. dokumentacje farm wiatrowych gotowi są przeznaczyć na niemal dwuletnie prace terenowe zakończone raportem OOS oraz proces uzgadniania powstałej dokumentacji od 0,0003% do maksymalnie 0,001% wartości inwestycji. Najwyraźniej takie znaczenie ma dla nich ochrona środowiska i taką wartość ma dla nich ryzyko niepowodzenia całego przedsięwzięcia, które, co należy podkreślić, zaczyna się od decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, i której zablokowanie generuje rocznie 12-krotnie większą stratę niż wynoszą nakłady na dwuletnie badania i uzgodnienia środowiskowe. Kluczową rolę odgrywa też zgodność przedsięwzięcia z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, o ile takie są.

Skoro poruszony został ten niezmiernie drażliwy problem – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, warto zadać sobie kolejne pytanie. Jak wiele samorządów poważnie traktuje zobowiązania wynikające z dyrektywy (SEA) oraz rozdziału IV ustawy OOS traktującej o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko sporządzanej jako prognoza dla planów, programów, strategii, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, województwa, powiatu i gminy. Czy ustalając plany zagospodarowania, samorzady kierują się harmonijnym, zrównoważonym rozwojem, czy jednostkowym, punktowym zapotrzebowaniem pojedynczego inwestora – sponsora powstających planów? Praktyka wskazuje, iż jest to pytanie retoryczne.

Dlatego zarówno inwestorzy, jak też samorzady, muszą poważnie potraktować ochronę środowiska i wpisać ten element do standardowej procedury, kosztorysów i harmonogramów. Zrobili to już dawno w odniesieniu do np. archeologii. Roczne prace terenowe zespołu archeologów na powierzchni 1 ha mogą kosztować od kilkuset tysięcy do nawet miliona złotych²⁴, bo rozumie się znaczenie tej pracy. Tymczasem równie dużym, a czasem większym zespołem środowiskowym, złożonym częstokroć z wielu specjalistycznych grup faunistycznych, florystycznych i hydrogeologicznych, inwestor gotów jest zapłacić za roczne prace na takiej samej powierzchni mniej niż 10% stawek archeologów. Opisany wcześniej przypadek badań przyrodniczych za 30 gr/ha nie mieści się w żadnej racjonalnej skali. Tylko jakoś nie słyszymy, aby w Polsce inwestycje oprotestowywano masowo z powodów archeologicznych. A protestom z powodów ekologicznych nie ma końca. Doprawdy trudno zrozumieć, dlaczego w dobie rozwiniętych metod zarządzania, zdolności przeprowadzania inteligentnych ewaluacji projektów, nie wyciąga się tak prostych wniosków w zakresie budżetowania i harmonogramowania prac ekologicznych oraz ich miejsca w całości procesu inwestycyjnego. W efekcie nadal marnotrawi się czas i setki milionów na nieuzasadnione inwestycje zabezpieczające, bo skąpi się na dokładne rozpoznanie terenu i odpowiednie prace analityczne, źle planuje się harmonogram prac przygotowawczych, a winą obarcza ekologów. Dokonanie właściwej oceny przyczyn obecnego stanu i wdrożenie właściwych metod postępowania łącznie mogłoby uzasadnić brak potrzeby wydawania fortuny na niepotrzebne i drogie inwestycje.

22. Informacje z konferencji ELNI – Dyrektywa EIA – wyzwania i perspektywy w świetle dotychczasowych doświadczeń oraz propozycji nowelizacji dyrektywy, Wrocław 23-24 maja 2013 r.

23. <http://www.wprost.pl/ar/357422/Jan-Kulczyk-ma-gest-700-mln-zl-by-zwierzetom-zylo-sie-lepiej/>

24. <http://archeolog.co/koszty-bada%C5%84-archeologicznych.html>

Reakcja na przedstawiony problem

Znaczące jest to, że problem został już dostrzeżony, a inwestorzy coraz lepiej są przygotowani, zarówno do walki z nadużyciami ze stron „zielonych” organizacji, jak też własnymi słabościami i złymi przyzwyczajeniami. Jednak patologiczna sytuacja polegająca na wyłudzeniu pieniędzy od inwestorów za zaprzestanie blokowania inwestycji ciągle przynosi kolosalne zyski grupom „zielonych”, którym konsekwentnie odmawiamy określenia ekolodzy. W związku z czym ustawodawca powinien podjąć działania w celu ukrócenia wskazanego procederu. Arenę konfliktu w chwili obecnej stanowią już nie tylko sale sądowe czy miejsca inwestycji, ale również sejm i senat RP, gdzie część organizacji środowiskowych zgłasza swoje obiekcje przy projektach ustaw. Koalicja Klimatyczna i Fundacja ClientEarth Poland złożyły do rzecznika praw obywatelskich skargę w sprawie dostępu społeczeństwa do sądu w sprawach ochrony środowiska. Projekt zakładał, iż grupa społeczna może przystąpić do postępowania sądowego lub administracyjnego jako strona tylko pod warunkiem, że rozpoczęła działalność minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia rozprawy w pierwszej instancji.

Ewentualne wdrożenie tego pomysłu w nowelizowanej ustawie OoŚ spowodowałoby, iż organizacje z odległych regionów czy nawet krajów stawałyby się jęczyzkiem u wagi w miejscach toczących się sporów. Problem nie zostałby rozwiązany, a zaprosilibyśmy do Polski liczny desant doświadczonych organizacji. Dodatkowo proceder się całkowicie skomercjalizuje, a społecznościom lokalnym, tym uczciwie protestującym, zostaną zakneblowane usta i składka na wynajęcie „zielonej” – sprawdzonej medialnie – organizacji. Czy o to nam chodzi, by na terenie Polski „zielonym korporacjom” z przewagą kapitału międzynarodowego stworzyć przyjazne warunki, pomimo że ich interesy mogą być zgoła odmienne od interesów gospodarczych Polski?

Chcąc uzdrowić chorą sytuację, należałoby raczej doprecyzować tryb postępowania administracyjnego w taki sposób, aby można było przefiltrować protesty, co do ich zasadności. Można to zrobić wtedy, kiedy regulator zdoła doprecyzować, czego dokładnie oczekuje od inwestora. Tak długo, jak długo regulator nie będzie potrafił tego zrobić, nie powinien wymagać rzeczy, których sam nie jest w stanie zweryfikować. Nie powinien też akceptować zarzutów, których sam nie jest w stanie zweryfikować. W przeciwnym razie utrzymywana będzie nierówność sił, w której cały ciężar dowodu będzie zawsze spoczywał na inwestorze/wynalazcy, a protestujący będą mogli bezkarnie formułować oskarżenia bez odpowiednich dowodów i bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności za swoje czyny. Co więcej, również ciężar udowodnienia, że to protestująca organizacja nie ma racji, zawsze będzie spadał na barki inwestora. Inwestor będzie płacił dwa razy lub tyle razy, ile razy przyjdzie mu oddalać irracjonalne zarzuty. Czy Unia Europejska zamierza pomóc? Obecnie konsultacje społeczne trwają 21 dni. Proponowana zmiana w nowelizowanej dyrektywie EIA przewiduje 90 dni.

W obecnej chwili brak konkretnych działań, które mogłyby wpłynąć na unormowanie sytuacji inwestorów, co niestety może odbić się czkawką chociażby w 2020 r., w momencie, kiedy Polska nie osiągnie np. wymaganego progu 15% udziału w obrocie odnawialnych źródeł energii. Ponadto należy wskazać, że w tym zakresie UE nie próżnuje. Już w tej chwili zapowiedziano najnowszy cel na rok 2030, w którym obrót energii z OZE ma być zwiększony nawet do 45%²⁵. Pokazuje to, jak poważnie UE traktuje zagadnienia związane z ochroną środowiska. W generalnym ujęciu sprowadza się to wszystko do niemiłej konstatacji, iż na chwilę obecną problem jedynie został dostrzeżony, a de facto żadne akcje nie są podejmowane w celu walki z tymi patologicznymi działaniami.

To, co możemy robić już teraz, to edukacja i inwestycje w wiedzę o zasobach i metodach postępowania. Dla przykładu, należy zauważyć działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który uruchomił „platformę dialogu” w sprawach Natury 2000²⁶. Innym pozytywnym działaniem są szkolenia dla samorządowców prowadzących postępowania o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i pozwoleń na budowę, zorganizowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pn. „Poprawa standardów w procedurach ocen oddziaływania na środowisko”²⁷. Jednak sama edukacja i przekonywanie nie wystarczą, bo fakty samozadowoleniu przeczą.

Proponujemy odważne dwa inne działania. W pierwszej kolejności należy dokonać poważnego przeglądu aktualnie obowiązującego stanu przepisów prawa i koniecznie znowelizować nieprecyzyjną, nieprzystającą do realiów życia społecznego w Polsce ustawę OoŚ. Obecny projekt nowelizacji tej ustawy jest jeszcze bardziej restrykcyjny w warstwie zobowiązań inwestora, a zbyt mało wsłuchuje się w jego problemy, nadal pozostawiając bezkarnymi ekoterrorystów.

25. <http://chronmyklimat.pl/energetyka/polityka-energetyczna/15518-parlament-europejski-nawoluje-do-przyjecia-zobowiazan-dotyczacych-oze-na-rok-2030>

26. <http://dialog.gdos.gov.pl/>

27. http://szkolenia-polska.pl/jst/oos/s,strona_glowna,1.html

Po drugie, należy zmienić rolę Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska, aby byli nie tylko strażnikami zasobów środowiska, ale też odpowiedzialni za trwały rozwój gospodarczy Polski. Jednym z elementów tej zmiany winno być dokapitalizowanie tych jednostek, by służyły inwestorowi, a nie jedynie od niego wymagały.

Dziś inwestor, planując swoje przedsięwzięcie, nie ma łatwo dostępnej wiedzy, na co może się natknąć w terenie. Inwestor, chcąc ograniczyć ryzyka i zadośćuczynić zobowiązaniom środowiskowym, zatrudnia rozmaite zespoły przyrodników. Każdy zespół pracuje oddzielnie i różnymi metodami, bo różne ma przyzwyczajenia i inny, najczęściej niski, budżet oferowany w przetargach za najniższą cenę. W efekcie wyniki badań są słabe i niekompatybilne z dotychczasowymi. Różne metody badawcze to właśnie brak merytorycznej możliwości scalania wyników uzyskiwanych przez różne zespoły i różnych inwestorów. W efekcie mamy zjawisko syzyfowej pracy i powielania wielu badań kosztem ogromnych nakładów czasu i środków, badań, które nie poprawiają sytuacji w skali kraju, chociaż często są realizowane ze środków dotacyjnych, tj. publicznych. Następnie te różne badania są podważane przez chytrych „zielonych”, bo zdaniem tych działaczy metody badań inwentaryzacji nie przestrzegają tajemniczych zalecanych wytycznych unijnych. Tymczasem nawet te zalecane przez Komisję Europejską metodyki zdaniem ich autorów nie są bezwzględnie wymagane, ponieważ np.: „Dokument przedstawia jedynie poglądy służb Komisji i jako taki nie jest wiążący”²⁸.

Dodatkowe środki powinny zostać przeznaczone na zinwentaryzowanie i zwaloryzowanie zasobów przyrodniczych w myśl proponowanej przez nas logiki interwencji, będącej zarazem hasłem: 100 mln dla Natury = 100 mld dla infrastruktury! Przelicznik 0,1% na badania w odniesieniu do wartości planowanych inwestycji jest jak najbardziej zasadny i zarazem bardzo ostrożnościowy. Wynika z obserwacji nakładów na raporty OOS w inwestycjach infrastrukturalnych.

Dlatego zamiast kontynuować jałowe spory o to, jak należy badać nietoperze, ptaki czy inne organizmy, dodatkowe środki finansowe doprecyzowałyby stan informacji o środowisku i jego ochronie. Zdjętyby ciężar zbędnych ryzyk z inwestorów, udostępniłyby wyniki opracowane w jednej powszechnie akceptowalnej metodologii każdemu planującemu infrastrukturę i tworzenie miejsc pracy w obszarach Natura 2000. Realnie ochroniłyby zasoby przyrodnicze. W sposób jasny, cyfrowy, mierzalny, pozwoliłyby wykazać brak znaczącego oddziaływania na środowisko lub skalę znaczącego oddziaływania, co pozwoliłoby na równie precyzyjne, mierzalne określenie skali kompensacji przyrodniczych i precyzyjne lokalizacje tych kompensacji. Pozwoliłyby na zbudowanie systemu dla przyszłej stałej aktualizacji danych o zasobach przyrodniczych. To byłby ważny impuls dla właściwego tworzenia i aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na każdym szczeblu zarządzania krajem. Byłaby to duża pomoc dla inwestorów planujących modernizację np. linii kolejowych czy linii energetycznych wszędzie tam, gdzie dotychczas obawiano się Natury 2000. Nakłady w skali 100 mln zł będą bardzo dobrą inwestycją, bo oszczędności będziemy liczyć w miliardach skutecznie wykorzystywanych środków w nowym okresie programowania 2014-2020, jak też miliardach zaoszczędzonych pieniędzy na zbędne zabezpieczenia środowiska. Uzyskamy większą akceptację społeczną dla podejmowanych działań i narzędzia skuteczniejszego przeciwstawiania się nieuzasadnionym blokadom.

28. Wytyczne dotyczące art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG - 2007/2012.



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

8. Infrastruktura drogowa

Jacek Osiński
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Potrzeby i założenia dla inwestycji drogowych w Polsce w minionym okresie

Polskie drogi w momencie przystąpienia kraju do Unii Europejskiej przedstawiały standard znacznie odbiegający od obowiązującego w krajach ówczesnej „piętnastki”.

Zasadniczym problemem polskiej sieci drogowej nie były braki ilościowe (gęstość sieci wynoszącą w roku 2005 ok. 81,2 km/km² uznawano za wystarczającą¹⁾), lecz niska jakość i poważne wady strukturalne. Do najważniejszych problemów infrastruktury drogowej w Polsce zaliczono: brak dróg o dużej przepustowości (autostrad i dróg szybkiego ruchu), przechodzenie dróg przez tereny zabudowane, rozwijające się wzdłuż osi drogowych, zarówno w obszarach miejskich, jak i wiejskich, niedostateczną liczbę przepraw mostowych, szczególnie przez duże rzeki, i niedostateczną nośność istniejących mostów, zły stan odcinków dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, niedostosowanie sieci dróg do nacisku 115 kN/oś oraz niezadawalający stan techniczny nawierzchni².

Zwiększające się przewozy towarowe transportem samochodowym dodatkowo wpływały na zły stan sieci drogowej w Polsce. W latach 1995–2000 wzrost ruchu samochodów ciężarowych wyniósł ok. 44%, w tym ruch samochodów ciężarowych z przyczepami – 68%. Wpływało to na pogorszenie warunków ruchu na drogach oraz przyspieszało proces degradacji nawierzchni. Większość dróg krajowych została wybudowana lub zmodernizowana w latach 70. i nie była przewidziana do przenoszenia tak bardzo zwiększonych obciążeń. W 2001 r. konieczność wykonania zabiegów wzmocnienia i wyrównania nawierzchni dróg dotyczyła 26,5% ogólnej długości dróg krajowych (w 1998 r. „tylko” 18,5%)³. Od początku transformacji ustrojowej w Polsce do 2012 r. ilość dróg utwardzonych zwiększyła się o 27%, podczas gdy PKB wzrósł o 127%, a liczba pojazdów aż o 181%.

Łączna długość polskich autostrad według stanu na koniec 2002 r. wynosiła około 410 km. Z tej liczby 109 km zbudowano przed II wojną światową, a 152 km w okresie 10 lat po przyjęciu przez rząd w 1993 r. programu budowy autostrad. Całość tego ostatniego efektu to zadania wykonane systemem tradycyjnym przy wykorzystaniu środków publicznych. Jedynym efektem systemu koncesyjnego było wtedy przekazanie w 2002 r. do użytku po modernizacji wybudowanego w latach 80. odcinka autostrady A2 Konin – Września o długości 47,7 km.

Po przystąpieniu Polski do UE i informacjach o wynegocjowanych środkach na infrastrukturę zakładano, iż środki przyznane Polsce w połączeniu ze zwiększonymi środkami krajowymi pozwolą na stworzenie do 2020 r. nowoczesnej sieci dróg na poziomie krajowym, w tym na budowę wszystkich planowanych autostrad i dróg ekspresowych. Transport drogowy zaliczono do tych dziedzin, które mogą w najkrótszym czasie osiągnąć poziom europejski.

Zachęcająco wyglądały podawane wtedy przykłady innych krajów, które przystępowały do Unii Europejskiej i weszły na ścieżkę szybkiej modernizacji systemu transportowego.

Zrealizowane w latach 1989–93 i szacowane na lata 1994–99 niektóre przedsięwzięcia w krajach członkowskich UE o najniższych wskaźnikach PKB per capita, będących zarazem największymi beneficjentami Funduszy Strukturalnych i funduszu Spójności, przedstawia poniższa tabela:

Rodzaj przedsięwzięcia	Portugalia		Hiszpania		Grecja	
	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99
Zbudowane autostrady (km)	144	500	1.100	1.300	270	680
Zbudowane drogi (km)	195	670	2.000	1.425		
Zmodernizowane drogi (km)	990	1.320	3.000	5.000		

Źródło: *The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989–99, Regional development studies nr 26, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997*

1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, wersja 4,0, kwiecień 2013 r., str. 20.

2. Ministerstwo Infrastruktury. Wstępny program operacyjny Infrastruktura Drogowa, wersja z 31 sierpnia 2005 r., str. 5.

3. Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad. Warszawa grudzień 2003 r., str. 8.

W takiej sytuacji oczekiwania społeczne wobec kolejnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej były ogromne. Odpowiedzią na te oczekiwania miał stać się program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 (PBDK).

Efektom programu na koniec 2012 r. miało być wybudowanie 1105 km autostrad: 632 km w systemie tradycyjnym i 473 km w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Zakładano powstanie 1980 km dróg ekspresowych, 54 obwodnic miast o łącznej długości 428 km, wzmocnienie lub przebudowę dróg krajowych o łącznej długości 1560 km. W ten sposób do końca 2012 r. miała być stworzona podstawowa sieć dróg szybkiego ruchu.

Przez kolejne trzy lata rząd utrzymywał, że PBDK 2008-2012 wciąż obowiązuje i jest realizowany zgodnie z założeniami. Pod koniec 2010 r. skierowano do konsultacji społecznych projekt uchwały uchylającej go i ustanawiającej nowy wieloletni program budownictwa drogowego – Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2011 r.⁴

Nowy program podsumowywał dotychczasowe efekty realizacji. Według stanu na dzień 15 listopada 2010 r. oddano do ruchu 1166,5 km dróg krajowych, w tym 183,5 km autostrad (90 km w systemie PPP), 293,1 km dróg ekspresowych, 199,4 km obwodnic, 490,5 km ważniejszych przebudów. Na te zakończone zadania wydano 20 737 422 tys. zł. W budowie i przebudowie było 1400 km dróg krajowych. Prace trwały przy budowie nowych tras, w tym 735 km autostrad, 510 km dróg ekspresowych i 87 km obwodnic. Realizowano także przebudowę 68 km istniejącej sieci.

Na koniec 2013 r. przewidywano stworzenie sieci autostrad o łącznej długości ok. 810,4 km (łącznie z odcinkami budowanymi w systemie koncesyjnym partnerstwa publiczno-prywatnego – 168,3 km), stworzenie sieci dróg ekspresowych o łącznej długości 782,5 km, budowę 26 obwodnic drogowych (o łącznej długości 203 km) i poprawę stanu nawierzchni na drogach krajowych tak, aby w 2012 r. 66% sieci dróg krajowych było w stanie dobrym, a 34% w stanie niezadawalającym i złym.

Porównanie podstawowych danych na temat planowanych efektów obu programów jest trudne ze względu na różny czas obowiązywania. Program 2011-2015 operuje konkretnymi wielkościami jedynie do końca 2013 r., pozostałe dwa lata pozostawiając do uzupełnienia po poznaniu wielkości środków z następnego budżetu UE. Do efektów programu na koniec 2013 r. należy też wliczyć już oddane drogi zaplanowane w programie 2008-2012 (co oznacza, że czas realizacji tak traktowanego programu będzie wynosił sześć, a nie pięć lat), a do łącznej kwoty, jaką przeznaczy się na budowę dróg krajowych, 20 mld zł wykorzystane do listopada 2010 r.

Planowane wielkości	PBDK 2008-2012	PBDK 2011-2013
Wybudowane autostrady	1105 km	810 + 183,5 km
Wybudowane drogi ekspresowe	1980 km	782 + 293 km
Obwodnice miast	428 km	203 + 199 km
Wydatki	121 mld zł	72,5 + 20 mld zł

Powyższe zestawienie pokazuje skalę ograniczenia planowanych do wybudowania dróg, jak również przeznaczonych na to środków.

PBDK 2011-2015 zgodnie z założeniami miał zostać zaktualizowany w 2012 r. Zapowiadano, że wskazany zostanie wówczas zakres rzeczowy oraz niezbędny zakres finansowy na lata 2014-2015. Jedną z podstaw aktualizacji finansowej programu miała być wielkość wsparcia projektów drogowych przez UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Podstawę rzeczową aktualizacji programu będzie stanowiła, jak zapowiedziano, lista zadań wskazanych do realizacji po 2013 r. (załącznik nr 2) oraz kryteria wyboru do realizacji zadań polegających na budowie obwodnic miejscowości⁵.

Brak ostatecznych rozstrzygnięć co do wielkości budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 sprawił, że aktualizacja programu nie przeprowadzono w zapowiedzianym terminie. Natomiast 4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła zmianę w programie budowy dróg krajowych. Dodano do niego załącznik nr 5, w którym umieszczono część zadań z dotychczasowych załączników nr 1a oraz 2. Łącznie te odcinki dróg ekspresowych mają ponad 700 km. Ich budowa ma kosztować ponad 35 mld zł i będzie finansowana ze środków już nowej perspektywy budżetowej, ale przetargi będą ogłoszone jeszcze w tym roku⁶.

4. Komunikat „Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015”, 9 lutego 2011 r., www.transport.gov.pl

5. PBDK 2011 – 2015, op. cit. str. 28.

6. Ponad 700 km nowych dróg ekspresowych – Rada Ministrów przyjęła załącznik nr 5 do programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015, www.transport.gov.pl 4.06.2013 r.

Pełna nowelizacja programu ma nastąpić w grudniu 2013 r. i oznaczać będzie opracowanie kompleksowego programu drogowego na przyszłą perspektywę.

Programu budowy dróg krajowych na lata 2008-2012, który otrzymał ogromne wsparcie w postaci środków finansowych Unii Europejskiej zapisanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko i w mniejszym nieco zakresie w Programie Rozwoju Polski Wschodniej, nie udało się zrealizować nawet w połowie – szczególnie zaplanowane wielkości odbiegają od efektów w zakresie budowy dróg ekspresowych.

W 2007 r., tworząc program nie przewidywano oczywiście kryzysu na rynkach finansowych, ale w Polsce nie przebiegał on tak ostro, żeby usprawiedliwić cięcia wydatków, które miały być przeznaczone na budowę dróg. Decyzje rządu z 2010 r. uniemożliwiły zrealizowanie zakładanych celów, a nagle odcięcie od finansowania i zaprzestanie ogłaszania nowych przetargów dodatkowo rozregulowały rynek.

Ekspert z branży budownictwa drogowego uważają jednak, iż nawet jeżeli zakładane efekty rzeczowe programu były trudne do osiągnięcia, to nieudolne prowadzenie inwestycji oddaliło nas od ich osiągnięcia na całe lata.

Problemy z finansowaniem budowy dróg krajowych

Prezentując Program budowy dróg krajowych 2011-2015, Ministerstwo Infrastruktury zwróciło uwagę, że konieczność zmiany wynikała z faktu, iż poprzedni okazał się nie do zrealizowania w zakresie finansowym: wartość kosztorysową programu określono na kwotę ok. 140 mld zł. Po aktualizacji kosztorysów kwota ta opiewała na ok. 240 mld zł, a więc dwa razy więcej niż zapisano w programie.

Dane te potwierdzają sprawozdania z realizacji projektów współfinansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które mówią o niedoszacowaniu na etapie tworzenia POIiŚ kosztów realizacji projektów drogowych. Projekty były wtedy na bardzo wczesnym etapie, często był to dopiero etap koncepcyjny, dla niektórych projektów rozpoczynano prace przygotowawcze. Dodatkowo na tym etapie nie był jeszcze znany dokładny, szczegółowy zakres projektu, a więc do szacunków nie były wliczane koszty wszystkich obiektów, np. urządzeń ochrony środowiska. W trakcie realizacji zaistniała konieczność wykonania często bardzo kosztownych działań minimalizujących niekorzystne oddziaływanie inwestycji na środowisko, co znacznie podwyższyło wartość projektów⁷.

Po drugie, do obliczania wartości przyjmowano ówczesny poziom cen związanych z robotami budowlanymi. Po przyjęciu programu operacyjnego oraz programu budowy dróg krajowych 2008-2012 nastąpił znaczący wzrost cen na rynku robót budowlanych. O ile jeszcze w roku 2006 w stosunku do roku 2005 ceny w sektorze budownictwa obiektów inżynierskich (do którego zalicza się m.in. budowa dróg, mostów i wiaduktów) wzrosły o 5,3%, to już w kolejnym roku aż o 24%, a w 2008 r. w stosunku do 2007 r. o 10% (dane zebrane przez Sekocenbud)⁸. Zgodnie z zestawieniem list projektów indywidualnych GDDKiA w POIiŚ, zawierającym ich orientacyjne koszty całkowite dla roku 2007 i dla 2012, wyliczony średni koszt budowy 1 km DK/S/A w 2007 wynosił ok. 19 mln zł, natomiast w 2012 r. ok. 40 mln zł, czyli potwierdza się dwukrotny wzrost kosztów w stosunku do kwot zapisanych w programie budowy dróg krajowych. Tak drastycznemu wzrostowi cen można było w dużym stopniu zapobiec poprzez bardziej zrównoważone uruchamianie procesów inwestycyjnych (nie wszystkie w jednym okresie) oraz lepsze przygotowanie inwestycji.

Już samo to przesądzało o braku możliwości zrealizowania programu. Tym bardziej stało się to oczywiste po wspomnianej w poprzednim rozdziale decyzji Rady Ministrów o zmniejszeniu jego wartości ze 121 mld zł do 82,8 mld zł (liczonych od 2010 r.), co tłumaczono koniecznością zmniejszenia limitu wydatków w sektorze finansów publicznych.

Błędny system realizacji inwestycji drogowych

Dla realizacji inwestycji drogowych kluczowe znaczenie miał system realizacji, na który składało się: wyłanianie wykonawców, warunki kontraktów podpisywanych z wybranym wykonawcą i współpraca inwestora z wykonawcą w czasie trwania budowy. Z perspektywy lat, a zwłaszcza obecnej sytuacji w branży budowlanej i stanu zaawansowania realizacji programu budowy dróg, należy stwierdzić, że te właśnie uwarunkowania stanowią najłagodniejszy punkt instytucjonalnego otoczenia inwestycji drogowych.

7. Komitet Monitorujący POIiŚ, załącznik nr 1 do uchwały nr 5/2013, kwiecień 2013, str. 15.

8. *Ibid*, str. 16

Problem najniższej ceny

Ustawa prawo zamówień publicznych (pzp) nakazuje, by przy rozstrzyganiu przetargów wybierać „ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie”. Z obawy na ewentualne konsekwencje praktyką stało się, iż dla zamawiającego było to równoznaczne z wyborem oferty o najniższej cenie.

W zdecydowanej większości przypadków efektem takiego działania było to, iż niskiej jakości pobieżnie zweryfikowane projekty nie do końca przeanalizowanych inwestycji drogowych przekazywane były na budowę realizowaną przez najtańszego wykonawcę, nadzorowaną przez źle opłacanych najtańszych inżynierów kontraktu.

Środowisko ekspertów z branży drogowej uważa, że: „Większość problemów związanych z realizacją inwestycji w ramach postępowań przetargowych niestety bierze swój początek w złym przygotowaniu dokumentacji inwestycji i postępowania przetargowego. Za ten element są zatem odpowiedzialni urzędnicy niższego i wyższego szczebla pracujący w GDDKiA. Analiza decyzji, orzeczeń i wyroków wskazuje, że nader często ich niekompetencja powodowała problemy w należytej realizacji inwestycji. Należy mieć na uwadze, że postępowania przetargowe dotyczące wydatków publicznych powinny być prowadzone w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiającą terminową realizację zadań w założonych budżetach. Wszystko, co następuje potem, jest tylko pochodną tego, co zostało przygotowane i zapisane jako wymagania zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, których częścią są także Warunki Kontraktu”⁹.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że usługi inżynierskie przy tak dużych inwestycjach to trudna i wymagająca odpowiednich kwalifikacji usługa – nie jest to wykonanie projektu czy też budowy domu jednorodzinnego, gdzie można wybrać ofertę najtańszą, nie ponosząc przy tym ryzyka dużych strat. Wykonanie na właściwym poziomie analiz i prac projektowych to koszt równy zaledwie kilku procentom wartości całej inwestycji, a ich wpływ na koszty budowy może sięgać nawet kilkudziesięciu procent.

W konsekwencji oszczędności uzyskane w trakcie samej budowy w wyniku wykonania wysokiej jakości projektu są zwykle wielokrotnie wyższe niż wartość całej umowy dotyczącej projektowania.

Wybór najlepszego doradcy czy też projektanta, będącego w stanie zaproponować optymalne i profesjonalne rozwiązania, zminimalizuje również problemy realizacyjne występujące w ostatnim okresie na prawie wszystkich budowach.

Problem wiarygodności wykonawców

Innym zaniedbywanym obowiązkiem zamawiającego według ustawy prawo zamówień publicznych było badanie zdolności oferenta do realizacji przedmiotu zamówienia. Badanie takie nabiera szczególnie dużego znaczenia, gdy jedynym kryterium wyboru oferty jest najniższa cena.

Postulowane mechanizmy istnieją w obowiązującej ustawie, ale nie są stosowane – podobnie jak w przypadku problemów z ceną rażąco niską. Określone przez zamawiającego warunki w zakresie sytuacji ekonomiczno-finansowej wykonawcy nie pozwalały na wyeliminowanie z postępowania firm znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. W październiku 2008 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad polecił dyrektorom oddziałów zaprzestać stosowania wobec wykonawców warunku w zakresie „płynności bieżącej” oraz sformułował wzory dotyczące określenia wymaganego średniego przychodu i wymaganej kwoty środków własnych w dyspozycji wykonawcy. Miało to umożliwić ubieganie się o zamówienia większej licznie wykonawców. Wymagania GDDKiA były bardzo liberalne, szczególnie w zakresie środków własnych, których wielkość określono jako iloraz dwukrotnej wartości szacunkowej zamówienia i oczekiwanej liczby miesięcy jego realizacji¹⁰. Wobec umownych zasad płatności za wykonane prace spełnianie tego warunku nie dawało gwarancji, że sytuacja finansowa wykonawcy pozwoli mu na sprawną realizację zamówienia.

9. T. Latawiec, M. Iwanejko, *Rola inżyniera kontraktu*, *Inżynieria*, 26.10.2010.

10. NIK. *Informacja o wynikach kontroli...*, *op. cit.* str. 19.

Problemy wynikające z zapisów warunków kontraktowych

Uznany międzynarodowo standard zawierania umów na roboty budowlane są warunki kontraktowe FIDIC. Cechami charakterystycznymi warunków kontraktowych FIDIC w standardach międzynarodowych są m.in.:

- istnienie warunków szczególnych przystosowujących warunki ogólne do prawa krajowego i wymagań zamawiającego,
- wprowadzenie inżyniera (zespołu) jako uczestnika realizacji kontraktu, działającego w imieniu zamawiającego (inwestora),
- rozwinięty system wprowadzania zmian i korekt w wykonywanych robotach,
- spójny mechanizm rozwiązywania roszczeń i sporów przez inżyniera, komisję rozjemczą i arbitraż¹¹.

Warunki FIDIC stosowane przy realizacji kontraktów drogowych w Polsce znacząco jednak odbiegają od wersji oryginału.

Najwyższa Izba Kontroli wśród pozytywów, które znalazła w działalności Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, wymieniła „przyjęcie do stosowania wzorca umowy o roboty budowlane wypracowanego przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów FIDIC”, choć zauważyła, że potrzebne jest jeszcze szersze oparcie umów na warunkach kontraktowych FIDIC, m.in. „w większości obecnie realizowanych kontraktów wykreślone zostały w szczególnych warunkach kontraktu zapisy zakładające możliwość zastosowania uzasadnionej waloryzacji cen jednostkowych w czasie trwania kontraktu, a rolę inżyniera kontraktu, dla którego w warunkach kontraktowych FIDIC przewidziano rolę niezależnego eksperta, ograniczono praktycznie do roli inspektora nadzoru inwestorskiego”¹².

Przedstawiciele wykonawców wypowiadają się na ten sam temat zupełnie odmiennie. Twierdzą, że warunki FIDIC tak naprawdę w Polsce nie obowiązują, a precyzyjnie: obowiązują tam, gdzie jest to wygodne dla zamawiającego, a nie wykonawcy. Stosowane są w okrojonej, wypaczonej wersji, niemającej nic wspólnego z oryginałem¹³.

Warunki kontraktów podpisywanych przez GDDKiA z wykonawcami inwestycji drogowych w Polsce wzbudziły zaniepokojenie Komisji Europejskiej i międzynarodowych organizacji branży budowlanej. Dwie z nich: FIEC i EIC powołały międzynarodową grupę roboczą „Poland”. Dyrektor European International Contractors Frank Kehlenbach poddał krytycznej analizie praktyki strony publicznej takich umów.

Zdaniem EIC w Polsce zamiast uznanych standardów obowiązuje „quasi-FIDIC”. Z kontraktów usuwane są prawa wykonawcy, a inwestor otrzymuje nieznane nigdzie indziej uprawnienia. Wykonawca nie ma prawa do zwiększonego wynagrodzenia w przypadku opóźnień zamawiającego w przekazywaniu projektów, rysunków itp., przekazaniu placu budowy, konsekwencji innych opóźnień i ryzyk zamawiającego. Silniejsza pozycja inwestora przejawia się m.in. w zlikwidowaniu ograniczeń wysokości kar umownych, możliwości egzekwowania tych kar nawet w przypadku, gdy brak winy wykonawcy (np. niesprzyjające warunki pogodowe lub działania osób trzecich) albo naruszenie umowy nie wpływa na terminowość ukończenia i jakość robót.

Zamawiający usuwają z umów zapisy obligujące ich do współpracy z wykonawcą, np. przy uzyskiwaniu zgód i decyzji niezbędnych do realizacji inwestycji zastrzegają, że nie ponoszą odpowiedzialności za poprawność i kompletność dokumentacji projektowej i dają sobie prawo rozwiązania umowy, gdy powezmą „uzasadnione przekonanie”, że wykonawca nie będzie w stanie terminowo ukończyć prac objętych kontraktem¹⁴.

Często podawanym powodem takiej sytuacji jest przekonanie, że zastosowanie warunków kontraktowych FIDIC w umowach dotyczących realizacji obiektów budowlanych w ramach zamówień publicznych jest z perspektywy zlecającego – organów administracji państwowej – niekorzystne. Dlatego postanowienia warunków kontraktowych FIDIC w konkretnych przypadkach są eliminowane przez zamawiających w błędnym przekonaniu, że chronią oni w ten sposób interesy własnej instytucji oraz Skarbu Państwa¹⁵.

11. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zastosowanie warunków kontraktowych FIDIC przy realizacji projektów ZPORR. Podręcznik stosowania, praca zbiorowa pod red. Jacka Piliszka, Warszawa 2006., str. 44.*

12. NIK Informacja o wynikach kontroli..., op. cit., str. 8.

13. Krzysztof Woźnicki „Polski >>prawie<< FIDIC”. Wystąpienie na konferencji „Consensus facit legem” 22 lutego 2013 r., www.pkd.org.pl

14. Frank Kehlenbach, „Uczciwe warunki kontraktowe i międzynarodowe dobre praktyki jako wartość dodana”. Wystąpienie na konferencji „Consensus facit legem” 22 lutego 2013 r., www.pkd.org.pl

15. Roman Trzciniński, „Stosowanie warunków kontraktowych FIDIC w umowach przedsięwzięć budowlanych”, materiały z konferencji IZIP,

Podział ryzyk

Jednym z najczęściej podnoszonych zarzutów wobec umów narzucanych wykonawcom przez GDDKiA był niesprawiedliwy podział ryzyk. Idealistyczne zasady podziału ryzyka przyjmuje się w sposób następujący:

- ryzyko przejmuje strona, która może oddziaływać na czynniki generujące ryzyko;
- ryzyko przejmuje strona, która może wpływać na skutki ryzyka (ograniczać je);
- ryzyko przejmuje strona, która jest w stanie ponieść skutki ryzyka¹⁶.

Niestety, w przypadku kontraktów drogowych w Polsce złe praktyki przeważają nad dobrymi – wynika z badań prowadzonych przez Uniwersytet Gdański. Ryzyko nie jest przejmowane przez stronę najlepiej przygotowaną do zarządzania nim (mniej niż 30% przypadków przejęcia ryzyka przez taką stronę). Zapisy w umowach w odniesieniu do przejmowania ryzyka zazwyczaj są niestandardowe i zmieniają wypracowane zwyczajowe reguły, dając większe przywileje stronie o silniejszej pozycji przetargowej, a jest nią instytucja zamawiająca. Takie podejście zamawiających sprawia z kolei, że wykonawcy często transferują ryzyko na podwykonawców, a nawet konsultantów w projektach – w zakresie, w którym nie mogą oni nim realistycznie zarządzać. Jak powszechnie wiadomo, koszty zarządzania ryzykiem nie są uwzględniane w ofertach przetargowych, nie uwzględnia się problemu zmienności skali ryzyka w trakcie realizacji wieloletnich projektów inwestycyjnych i nie podejmuje się zmiany jego alokacji. Jeśli podejmowane są takie próby, zazwyczaj wywołują długotrwałe spory, rozstrzygane dopiero na drodze sądowej¹⁷.

Waloryzacja cen

Przy realizacji kontraktów drogowych wykonawcy wielokrotnie podnosili problem braku waloryzacji cen kontraktowych. Okres między składaniem ofert a faktyczną realizacją kontraktu jest na tyle długi, że naturalnym zjawiskiem były i są zmiany cen ważnych czynników produkcji, rzutujących na koszty budowy. Prefabrykowany stal zbrojeniowy kosztowała pod koniec roku 2009 ok. 1600 zł/t, w połowie 2012 r. 2500 zł/t, ceny asfaltu wzrosły przez dwa lata od 45% do 52%, ceny paliwa, które stanowi około 30% kosztów samych robót ziemnych, wzrosły w niecałe 2 lata o przeszło 40%. Oczywiście wzrost kosztów transportu wpływa na cenę wszystkich innych materiałów, w tym kruszyw¹⁸.

Przedstawiciele strony publicznej odpowiadali na te postulaty najczęściej oskarżeniami o złe wycenianie przez wykonawców ryzyk związanych ze zmianą cen. „Jeśli ktoś z doświadczeniem na rynku jest zaskoczony, że wzrosły ceny asfaltu, kiedy miał do czynienia z niespotykaną w Polsce kumulacją inwestycji drogowych, to jest dla mnie zaskakujące. To nie powinno być zaskoczeniem, biorąc pod uwagę symulację wzrostu cen od 2002 r. Nie wyobrażam sobie, jak można było brać udział w przetargu i nie oszacować ryzyka wzrostu cen, kiedy mamy w jednym czasie wybudować 2 tys. km dróg! Zwłaszcza gdy – jak już wspominałem – na rynku byli tacy, którzy właściwie oszacowali takie ryzyko. Jak twierdzą, nie chcą teraz płacić za błędy w zarządzaniu innych firm drogowych – stwierdzał w połowie roku 2012 Lech Witecki, p.o. generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad¹⁹.

Rozwiązywanie sporów w trakcie trwania inwestycji

W toku realizacji umów, zwłaszcza na tak skomplikowane przedsięwzięcia jak wielomiesięczna realizacja inwestycji liniowej, nieuniknione są spory między inwestorem a wykonawcą. Jedną z cech warunków kontraktowych FIDIC jest wprowadzenie instytucji inżyniera jako fachowego partnera wykonawcy, reprezentującego interes zamawiającego w zarządzaniu i nadzorze technicznym, dbającego o jakość, terminowość i koszt robot. Jednocześnie stanowi on element spójnego mechanizmu rozwiązywania roszczeń i sporów przez inżyniera, komisję rozjemczą i arbitraż²⁰.

Zakopane 2013, str. 719.

16. Dr Przemysław Borkowski, „Alokacja ryzyka w projektach drogowych – dobre i złe praktyki”. Wystąpienie na VI Forum Polskiego Kongresu Drogowego, Warszawa 22 października 2012 r., www.pkd.org.pl

17. P. Borkowski, *op. cit.*

18. Budowa JESZCZE trwa. Odpowiedź organizacji budowlanych na artykuł min. Nowaka, „Gazeta Wyborcza”, 25 lipca 2012 r.

19. Witecki, *Budowa autostrad nierentowna...*, *op. cit.*

20. MRR. *Zastosowanie warunków kontraktowych...*, *op. cit.* str. 44.

W GDDKiA przyjęto do stosowania wzorzec umowy o roboty budowlane, w którym przewidziano instytucję inżyniera kontraktu. Ze względu na posiadaną wiedzę i doświadczenie w zakresie projektowania i budowy dróg, inżynier miał wspierać wykonawcę i inwestora w prawidłowej realizacji umowy, a w sprawach roszczeń bezstronnie uczestniczyć w uzgodnieniach pomiędzy obiema stronami i proponować rozstrzygnięcia. Jednak wprowadzając dodatkowe zapisy do zawieranych umów, GDDKiA ograniczyła rolę inżyniera do roli inspektora nadzoru inwestorskiego. Szczególnie istotne ograniczenia niezależności polegały na uniemożliwieniu inżynierowi zajęcia stanowiska odmiennego od stanowiska GDDKiA. W ocenie NIK powyższe ograniczenia eliminowały możliwość zapobiegania sporom na drodze porozumienia stron przed uruchomieniem procedur dotyczących rozstrzygnięcia sporów. Konsekwencją tego stanu były także długotrwałe postępowania sądowe o rozstrzygnięcie spraw spornych²¹.

Z posiadanych aktualnych informacji wynika, iż „obecnie sądy powszechne prowadzą 61 sporów sądowych z powodstwa generalnych wykonawców, których łączna wartość przedmiotów sporu wynosi 4.844.998.787,04 zł”²². Dla porównania ilość spraw sporów sądowych zakończonych w latach 2010-2012 wynosiła 25, a łączna wartość sporu tych spraw wyniosła 401.612.950,16 zł.

Liczba i wartość spraw toczących się przed polskimi sądami wskazuje na pewne fundamentalne i systemowe wyzwania związane z realizacją największych projektów infrastrukturalnych w Polsce. Wydaje się, że zjawisko to osiągnęło poziom sygnalizujący konieczność udzielenia wsparcia przez polski rząd, aby uniknąć negatywnych implikacji dla wizerunku środowiska biznesowego w Polsce.

Liczba spraw może świadczyć również o kompletnym ubezwłasnowolnieniu inżynierów kontraktów i pozbawieniu ich roli w rozwiązywaniu sporów na wczesnym etapie. Teoretycznie bowiem w GDDKiA przyjęto do stosowania wzorzec umowy FIDIC, który zawiera szereg mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie projektem i rozwiązywanie sytuacji spornych. Instytucji inżyniera przypisano obowiązek bezstronnego działania, z wykorzystaniem własnej wiedzy technicznej i wspierania stron w prawidłowej realizacji umowy. We wzorcu umowy FIDIC przyjęto, że inżynier nie ma uprawnień do korygowania kontraktu, a to oznacza brak uprawnień do podejmowania decyzji o zmianie wartości kontraktu, o zmianie umownych terminów wykonania poszczególnych etapów robót, w tym również terminu końcowego, w sprawie skutków finansowych zdarzeń stanowiących ryzyko zamawiającego. Natomiast przewidziano, że w każdej zgłoszonej przez wykonawcę sprawie dotyczącej tych kwestii, Inżynier „winien przekonsultować ją z każdą stroną w celu osiągnięcia porozumienia”²³.

Zdaniem wykonawców tak duża ilość spraw w sądach to efekt celowych działań GDDKiA. Przerzucenie całkowitej odpowiedzialności rozstrzygnięcia problemu na sądy powoduje sytuację niekorzystną dla obu stron. Firmy bowiem upadają ze względu na brak płatności za roboty wykonane, ale niezatwierdzone do rozliczenia przez zamawiającego. W przypadku przeprowadzenia pełnej, długotrwałej procedury sądowej, zamawiający – a więc w ostatecznym rachunku podatnicy – jest narażony na zapłatę ogromnych odsetek.

Rozwiązania europejskie, idące w kierunku płatności przejściowych, szybkich arbitraży, negocjacji ugodowych są odrzucane. Chociaż GDDKiA twierdzi, że 95% roszczeń nie ma podstaw merytorycznych, to w wielu opiniach można znaleźć stanowiska dokładnie odmiennie. Większość roszczeń wynika po prostu z tego, że wykonawcy zmuszeni zostali do realizacji innych projektów, niż oferowali w trakcie przetargów na podstawie dokumentów dostarczonych im przez GDDKiA.

Jak przyznaje GDDKiA w swoim raporcie z grudnia 2012 r., do ważnych barier należą również błędy w dokumentacji projektowej i brak dostępności gruntów, co uniemożliwia wykonawcy realizację inwestycji w wyznaczonym terminie. W samym tylko 2012 r. GDDKiA uznała roszczenia wykonawców z tego tytułu na kwotę 104 mln zł.

Współpraca inwestora z wykonawcą w trakcie realizacji budowy

„Za jeden z zasadniczych powodów obecnej, katastrofalnej sytuacji, należy uznać model relacji (bo o rzeczywistej współpracy trudno w tym przypadku mówić) z wykonawcami inwestycji wdrażanej przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad” – napisały również cztery działające w obszarze budownictwa organizacje do ministra transportu. Stwierdzono tam też, że: „GDDKiA przyjęła w relacjach z wykonawcami model nakazowy. Przecież te same firmy z powodzeniem realizują projekty dla prywatnych inwestorów, a większość firm uczestniczących w rynku inwestycyjnym

21. NIK. *Informacja o wynikach kontroli...*, op. cit., str. 7.

22. Odpowiedź MTBiGM z 09.08.2013 r. na interpelację poseł Elżbiety Apolonii Pierzchały w sprawie uzyskania informacji na temat roszczeń wykonawców inwestycji drogowych wobec GDDKiA.

23. NIK. *„Informacja o wynikach kontroli...*, op. cit., str. 24.

ma wieloletnie doświadczenia w realizacji budów o różnym stopniu skomplikowania. W przypadku pojawiających się problemów – a takich nie sposób uniknąć przy żadnej poważniejszej inwestycji, także w związku ze wspomnianym wadliwym systemem – nie mamy do czynienia z partnerskim dialogiem, lecz jesteśmy traktowani przez urzędników jako strona winna wszelkich kłopotów, często wbrew podstawom merytorycznym czy kontraktowym. W rezultacie narasta liczba sporów sądowych, terminy oddania poszczególnych inwestycji coraz bardziej się przeciągają, kolejni wykonawcy schodzą z placów budowy, a pojawiające się problemy pozostają bez rozstrzygnięcia²⁴.

Równość stron powinna polegać na tym, że w sytuacji, kiedy pojawia się problem, np. brak lub błąd w dokumentacji, nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia, siadają one wspólnie do poszukiwania rozwiązań i dyskutują o ewentualnych związanych z tym kosztach. Tymczasem strona publiczna odmawia wszelkich dyskusji, uważając, że wykonawca, podpisując kontrakt, decyduje się na realizację niezależnie od wszystkich okoliczności. Niedostatek partnerskich relacji stron umowy znajduje też wyraz w odmowie dyskusji na temat rozwiązań alternatywnych, stosowania znanego w świecie mechanizmu zwanego value engineering, czyli poszukiwania metod obniżki kosztów z korzyścią dla obu stron²⁵.

Za takie konsekwencje złych praktyk zamawiającego płacą wszyscy podatnicy. GDDKiA stoi na stanowisku, że wina leży po stronie firm budowlanych, które nagminnie omijają zapisy kontraktów. W praktyce jednak oznaczałoby to, że wykonawcy narażają się na ryzyko zapłaty wielomilionowych kar i odszkodowań, zamiast po prostu realizować inwestycję. Trzeba przyznać, że jest to mało przekonująca teza.

Tempo i skala inwestycji drogowych w państwach Europy Zachodniej – na przykład w Portugalii i Hiszpanii – były możliwe do osiągnięcia nie tylko dzięki unijnym funduszom, ale również dzięki zapewnieniu przez zamawiającego warunków do sprawnej realizacji tych przedsięwzięć. W tych krajach urzędnikom zależy przede wszystkim, by inwestycja była zrealizowana jak najlepiej i jak najszybciej, a każdy pojawiający się problem został możliwie szybko rozwiązany. Dokładnie tak, jak w przypadku inwestycji prywatnych. W Polsce bardziej kładzie się nacisk na dyscyplinowanie firm budowlanych niż wspólne dążenie do pozytywnego ukończenia inwestycji. Wydaje się, że tylko w Polsce zapisy kontraktów przygotowywanych przez stronę publiczną są tak niekorzystne dla wykonawców i przenoszą na nich cały ciężar odpowiedzialności i ryzyka.

Stan branży budowlanej biorącej udział w realizacji kontraktów drogowych

Gdy w 2007 r. formułowano program budowy dróg krajowych, ogłaszano, jak wielkie środki europejskie będą przeznaczane na projekty infrastrukturalne, a jeszcze okazało się, że UEFA postanowiła, że turniej Euro 2012 odbędzie się w Polsce i na Ukrainie, wydawało się, że przed przedsiębiorstwami budowlanymi otwiera się pewna przyszłość. Niestety, rok 2012 zapamiętany zostanie nie jako rok triumfu, ale klęski, która dotknęła całą branżę.

W roku 2013 sytuacja nie jest wcale lepsza. Zarządzający firmami budowlanymi oceniają, że spadek produkcji budowlanej w Polsce w 2013 r. może wynieść nawet 11% i nie oczekują powrotu na ścieżkę wzrostu również w 2014 r. – to jeden z wniosków raportu z badania polskiego sektora budowlanego w 2013 r. Badaniem objęto przedsiębiorstwa budowlane różnej wielkości, które reprezentowały dwa segmenty tego sektora – budownictwa ogólnego oraz inżynierskiego²⁶.

Informacje z badań potwierdzają najświeższe dostępne dane statystyczne. Aż o 27,5% w skali roku obniżyła się w maju 2013 r. produkcja budowlano-montażowa w Polsce. Po wyeliminowaniu wpływu czynników sezonowych, takich jak różna liczba dni roboczych, spadek sięgał 27,1%. Regres był widoczny we wszystkich działach, więc trudno go tłumaczyć jedynie efektem wysokiej bazy porównawczej związanej z realizacją inwestycji na Euro 2012. W budownictwie infrastrukturalnym było najgorzej, bo zmniejszenie produkcji wyniosła aż blisko 33%²⁷.

W badanych przedsiębiorstwach wykorzystanie posiadanych mocy produkcyjnych spadło kolejny rok z rządu i osiągnęło średnio poziom 60%. Większy spadek poziomu wykorzystania mocy produkcyjnych jest widoczny w przedsiębiorstwach budownictwa inżynierskiego, gdzie wskaźnik ten wynosi 52% (62% w poprzednim roku). Spadła również liczba firm, które mają większą liczbę zamówień niż rok wcześniej.

24. Drogowcy odpowiadają ministrowi: „konkretnie i szczerze”, www.pkd.org.pl 11.10.2013.

25. PKD o projekcie PFU dla autostrad i dróg ekspresowych, www.pkd.org.pl 19.04.2012.

26. Budownictwo w Polsce 2013. CEEC Research, współpraca: KPMG w Polsce i Norstat Polska, str. 3.

27. Spadek produkcji budowlanej w Polsce, 20.06.2013 r., www.egospodarka.pl

Wśród wskazywanych barier ograniczających rozwój firm, obok wysokich kosztów siły roboczej, silnej konkurencji oraz biurokracji, pojawił się niedostateczny popyt, szczególnie ze strony sektora publicznego. Ze względu na małą liczbę dostępnych zamówień na rynku, jedna trzecia (32%) firm jest skłonna zaakceptować kontrakt z zerową lub ujemną marżą. To nieco mniej (o 2 punkty procentowe) niż w 2012 r. Odsetek firm, które przyznają, że zdarzyło się im naruszyć swoją politykę zarządzania ryzykiem, aby zyskać nowe umowy, osiągnął 58% (identycznie, jak w 2012 r.)²⁸.

Ostatecznym końcem problemów jest upadłość przedsiębiorstwa. W ubiegłym roku w naszym kraju (dla celów statystycznych rok kończy się w tym wypadku 31 stycznia 2013 r.) upadło 887 przedsiębiorstw – wynika z raportu Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych i Centrum Finansowego Banku BPS. Do końca stycznia 2013 r. sądy orzekły o upadłości 887 firm. Orzeczeń tych było o 21% więcej niż w 2011 r., kiedy to działalność zakończyły 735 przedsiębiorstw i najwięcej od 2004 r. – wtedy upadło 1116 podmiotów gospodarczych. Od 2008 r. trwa trend rosnący, jeśli chodzi o liczbę upadłości²⁹.

Co trzecie przedsiębiorstwo, które upadło w ubiegłym roku, związane było z sektorem budowlanym. Spośród 680 firm, które zakończyły funkcjonowanie w ten sposób, aż 183 (niemal 27%) było z tego sektora. Największą część upadłych stanowili deweloperzy wznoszący budynki mieszkalne (takich przypadków było 93), ale odnotowano 28 upadłości przedsiębiorstw związanych z budową dróg i różnego rodzaju infrastruktury. Relatywnie dużą część stanowili w 2012 r. również hurtownicy, ale zazwyczaj byli oni powiązani z budownictwem.

Oczywiście, analizując dane statystyczne nie można zapominać o kryzysie i innych uwarunkowaniach ekonomicznych, ale problemy przedsiębiorstw związanych z budownictwem drogowym są specyficzne – zwłaszcza tych, które mają do czynienia z quasi-monopolistą po drugiej stronie rynku – Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad. Skala upadłości firm realizujących kontrakty drogowe nie może być przypadkiem czy jedynie efektem „problemów zarządczych”, o których lubi wspominać strona publiczna.

Identyczne zdanie jak firmy mają ich pracownicy, reprezentowani przez organizacje związkowe. Sekcja Krajowa Drogownictwa NSZZ Solidarność w dokumencie analizującym sytuację w drogownictwie po sześciu latach obecnej perspektywy budżetowej napisała: „Kierownictwo GDDKiA nie zrealizowało zakładanych efektów programu budowy dróg, a swymi działaniami doprowadziło do upadku wiele przedsiębiorstw realizujących zamówienia publiczne. Zrodziło to ogromne koszty:

- społeczne (pauperyzacja rodzin pracowników i przedsiębiorców, zwiększenie kosztów pomocy społecznej),
- finansowe (brak wpływów z podatków od upadłych przedsiębiorstw, niewniesione opłaty przez użytkowników nieistniejących autostrad i dróg ekspresowych, obniżenie płynności finansowej zarówno u wykonawców generalnych, podwykonawców, jak i dostawców, niskie zyski firm, które prowadzą działalność w najbliższym otoczeniu sieci dróg krajowych lub planowały taką działalność rozpocząć),
- gospodarcze (dodatkowe koszty firm logistycznych i ich partnerów powstałe na skutek spowolnienia ruchu na objazdach budowanych odcinków dróg lub zwężeniach skrajni poziomej w obrębie budów, wydłużenia czasu przejazdu, co zwiększa koszty dostawy towarów i usług),
- ekologiczne (negatywne oddziaływanie na środowisko zwiększonej przez powolną jazdę emisji spalin)³⁰.

Konsekwencją doktrynerskiego trzymania się najniższej ceny jako jedyne kryterium było obniżenie potencjału wykonawczego lub upadek wielu firm z bogatym doświadczeniem, dysponujących własnym specjalistycznym sprzętem, czego konsekwencją był brak możliwości zatrzymania fachowców o często unikalnych kwalifikacjach zawodowych, co w przypadku rozpoczęcia w latach następnych kolejnego programu budowy dróg może być powodem braków kadrowych w całej branży. Zamawiający akceptuje nierealne ceny wykonawców, którzy z premedytacją albo z powodu małej znajomości realiów funkcjonujących w branży zaniżają swoją ofertę – dodają związkowcy.

Polska branża budowlana wytwarza ok. 6% Produktu Krajowego Brutto. Zakończenie czy wstrzymanie prac budowlanych powoduje natychmiastowe „tąpnięcie” wskaźników bezrobocia w kraju. Szacuje się, że w budownictwie zostanie zwolnionych około 150 tysięcy pracowników. Te zwolnienia już oczywiście trwają. Trudno dzisiaj ocenić skalę zwolnień i upadłości, szczególnie wśród tych małych przedsiębiorstw, w tym także firm samozatrudnionych.

28. *Budownictwo w Polsce 2013*, op. cit. str. 12.

29. Liczba upadłości rośnie przez budowlankę, 10.04.2013, www.egospodarka.pl

30. Drogowa „Solidarność” o GDDKiA: karykatura misji, 27.05.2013 r., www.pkd.org.pl

Eksperti alarmują, że kryzys w budownictwie przypomina ten z lat 2000-2003, gdy wartość produkcji spadła o 25%. W branży zatrudniającej 600 tys. osób pracę może stracić co czwarta. Jak wynika z badań 100 zatrudnionych w budownictwie kreuje 300-400 miejsc pracy w działach współpracujących. Zależność ta działa, niestety, także w drugą stronę³¹.

Ryzyko upadłości wielu firm, zapaść całej branży i groźba utraty nawet 150 tys. miejsc pracy w budownictwie przyniosą bezpowrotną utratę części potencjału branży budowlanej, co postawi pod znakiem zapytania zdolność do budowy zapowiadanych dróg w nowej perspektywie budżetowej.

Podsumowanie i wnioski

Obecny model zarządzania projektami polegającymi na budowie dróg, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót, okazał się mało efektywny. System niedostatecznie zabezpiecza interesy samej Dyrekcji, nie eliminuje ryzyka poniesienia straty przez jedną ze stron kontraktu w wyniku zmiany cen w czasie trwania realizacji, a także nie uwzględnia potrzeby, by przy realizacji tych projektów funkcjonował niezależny fachowiec, który, będąc autorytetem uznanym przez obie strony kontraktu budowlanego, mógłby przedstawiać im swoje opinie w kontrowersyjnych kwestiach, co pozwoliłoby zapobiec wielu sporom, które występują pomiędzy stronami w obecnym modelu zarządzania – wynika z raportu NIK.

Istotną kwestią jest potrzeba zmian w prawie zamówień publicznych. Specyfikacja przetargowa nie może nakładać pełnego ryzyka związanego z realizacją inwestycji na wykonawcę. Firmy budowlane nie chcą przywilejów ani sztucznego poprawiania ich sytuacji kosztem podatnika. Oczekują jednak jasnych i sprawiedliwych zasad realizacji kontraktów, wzorowanych na dobrych i sprawdzonych modelach europejskich – tak, aby spełniały one zarówno cele zamawiającego i decydentów, ale także aby zapewniły branży budowlanej i infrastrukturalnej możliwość bycia motorem rozwoju gospodarczego, tak bardzo potrzebnego Polsce. Do spełnienia tego celu potrzebna jest równowaga i racjonalny podział ryzyka w procesie budowlanym.

Wskazane byłoby przy tym ograniczyć do niezbędnego minimum wprowadzanie zmian w umowach polegających na odstępstwie od wzorca umowy FIDIC, w tym nierezygnowanie z zapisów o uzasadnionej waloryzacji cen, która zmniejsza ryzyko obu stron umowy. Nie należy również ograniczać inżyniera kontraktu do roli pozbawionego jakiegokolwiek decyzyjności inspektora nadzoru. Działając jako niezależny fachowiec (bez uprawnień do dokonywania zmian w warunkach kontraktu), inżynier kontraktu powinien ułatwić obu stronom umowy dojście do porozumienia w kwestiach spornych.

W najbliższych latach Polska będzie realizować kolejne duże przedsięwzięcia infrastrukturalne. Plan ten będzie realny do wykonania jedynie wtedy, gdy GDDKiA zacznie traktować wykonawców w sposób partnerski, uważają przedstawiciele Polskiego Kongresu Drogowego i Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa i wskazują na problem obecny we wszystkich realizowanych aktualnie przetargach, których zasady obarczają odpowiedzialnością jedynie wykonawców, proponując im jednocześnie nierealne terminy realizacji inwestycji.

Konieczne jest natychmiastowe podjęcie poważnego dialogu między stroną rządową (w tym GDDKiA, która jest głównym organizatorem większości przetargów drogowych) a firmami wykonawczymi. Dialog musi polegać na równości stron, partnerstwie i być oparty o wysoką kulturę kontaktów biznesowych. Stojąc w obliczu realizacji kolejnego programu budowy dróg w latach 2014-2020, należy jak najszybciej wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń i wyeliminować wszystkie nieprawidłowości.

Chęć i konieczność zmian w sektorze budowlanym deklarują zarówno wykonawcy, jak i inwestor publiczny. Aby te zmiany stały się faktem, potrzebny jest prawdziwy dialog zainteresowanych stron. Dobrym pomysłem byłoby stworzenie małych zespołów roboczych, które opracowałyby rozwiązania dotyczące poszczególnych problemów sektora. Przy takim rozwiązaniu łatwiej o merytoryczną dyskusję i wypracowanie najkorzystniejszego kompromisu. Działanie takie będzie jednak tylko wtedy skuteczne, kiedy inwestor publiczny zgodzi się na wprowadzenie wypracowanych wspólnie rozwiązań.

W perspektywie mamy inwestycje w ramach kolejnego budżetu unijnego na lata 2014-2020. Polsce przyznano rekordową sumę ponad 300 mld zł. Dlatego ważne jest, aby nie powielać dotychczasowych błędów. Przedstawione niedawno plany rządu dotyczące skali inwestycji infrastrukturalnych są bardzo ambitne. Aby je zrealizować, należy systemowo zmienić jednak podejście do prowadzenia przetargów oraz realizacji i rozliczania kontraktów. Należy zadbać o wprowadzenie dialogu i partnerskich relacji między zleceniodawcą a wykonawcami, pozwalających na szybkie eliminowanie problemów pojawiających się w trakcie realizacji inwestycji.

31. Zofia Bolkowska. Prezentacja wygłoszona podczas konferencji „Inwestor – wykonawca – podwykonawca”, Warszawa 23.10.2012 r. www.pkd.org.pl



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

9. Infrastruktura kolejowa

Piotr Faryna
Railway Business Forum

Jacek Osiński
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Infrastruktura kolejowa

W zasobach infrastrukturalnych państwa największym jest zasób infrastruktury transportowej, której znaczącą część obok dróg stanowi infrastruktura kolejowa. Infrastruktura ta, choć obecnie zmniejszona w stosunku do okresu przed transformacją ustrojową, wciąż odgrywa wielką rolę, zarówno pod względem liniowym, jak i punktowym.

Infrastruktura kolejowa jest definiowana jako linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętyymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku¹. Zarządca infrastruktury to podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową na zasadach określonych w ustawie.

W Polsce infrastruktura kolejowa (bez kolei wąskotorowych) jest zarządzana przez 10 podmiotów: PKP Polskie Linie Kolejowe SA, siedmiu innych zarządców udostępniających infrastrukturę przewoźnikom kolejowym (CTL Maczki – Bór SA; Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o.; Kopalnia Piasku KOTLARNIA – Linie Kolejowe Sp. z o.o.; PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.; UBB Polska Sp. z o.o. w Świnoujściu; PTM Linie Kolejowe Sp. z o.o.; Infra SILESIA SA) oraz dwóch zarządców, którzy posiadają infrastrukturę kolejową wyłącznie dla realizacji własnej działalności przewozowej (Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.)

PKP PLK SA zarządzają ok. 93% całej infrastruktury kolejowej w Polsce.

Stan techniczny – wielkość sieci, niskie prędkości, wąskie gardła

Całkowita długość linii kolejowych eksploatowanych (bez torów stacyjnych) przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA wynosiła na koniec 2011 r. 19 299 km. Wielkość ta uległa znacznemu zmniejszeniu z poziomu 24 100 km (rok 1990). Ponad połowa linii jest zelektryfikowana. Linie kolejowe o państwowym znaczeniu stanowią ok. 11 500 km. Warto zaznaczyć, iż 90% ruchu kolejowego odbywa się na ok. 12 000 km linii, w tym na 5 100 km objętych umowami międzynarodowymi AGC i AGTC, stąd częste sugestie dotyczące ograniczenia zainteresowania PKP PLK SA do sieci o wielkości 12-14 tys. km. Stan techniczny linii kolejowych wg badań PKP PLK² został oceniony w końcu roku 2011 według następujących kryteriów:

Ocena: DOBRY (wymagana tylko konserwacja, pojedyncze wymiany elementów nawierzchni, brak ograniczeń)	39,9%
Ocena: DOSTATECZNY (potrzeba wymian elementów nawierzchni do 30%, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń)	31,9%
Ocena: NIEZADOWALAJĄCY (konieczna wymiana kompleksowa, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych, duża ilość ograniczeń)	23,6%
Ocena: ZŁY (prędkość rozkładowa = 0 km/h)	4,6%

Źródło: Raport PKP PLK, Raport za rok 2011. Tom I – nawierzchnia. Zob. „Biała księga 2013”, rozdz. 4 Załączniki, załączniki „Struktura prędkości konstrukcyjnych, na które linie były projektowane” oraz „Struktura prędkości maksymalnych na eksploatowanych torach”.

Efektom niedofinansowania remontów i napraw w utrzymaniu drogi kolejowej było obniżenie maksymalnych prędkości na wielu liniach kolejowych. Obniżenie prędkości do 30 lub mniej km/h świadczy o tak znacznej degradacji linii, że grozi wyłączeniem takiego odcinka z eksploatacji z przyczyn technicznych.

Szacunkowy koszt likwidacji wszystkich ograniczeń prędkości ocenia się według stanu z początku 2012 r. na 6 mld 400 mln zł.

Niemniej w roku 2011 wskutek robót naprawczych i inwestycyjnych po raz pierwszy w XXI w. uzyskano dodatni bilans wskaźników dotyczących obniżenia/podwyższenia prędkości na sieci. W 2011 r. podwyższono prędkość maksymalną na torach o długości 1409 km, a obniżono na długości 745 km. Bilans podwyższeń względem obniżzeń wyniósł

1. Definicja określona w ustawie o transporcie kolejowym art. 4 pkt. 1

2. Raport PKP PLK o stanie technicznym infrastruktury kolejowej wg stanu na koniec 2011 r. Tom I – nawierzchnia. W dalszej części rozdziału wykorzystano także dane pochodzące z tomu II, III i IV cytowanego raportu.

zatem w 2011 r. + 684 km; o skali poprawy sytuacji w infrastrukturze kolejowej w ostatnim czasie może świadczyć choćby fakt, że w 2010 r. ten sam bilans wyniósł -1 557 km.

Nadal poważnym problemem są prędkości niesatysfakcjonujące przewoźników, jak i przede wszystkim ich klientów. Według stanu na koniec 2011 r. na 7,98% linii zarządzanych przez PKP PLK, czyli na odcinkach o łącznej długości ok. 1,3 tys. km, prędkość wynosiła mniej niż 40 km/h. Na 34,68% linii (prawie 6,7 tys. km) było to 40-80 km/h. Mniej więcej na takiej samej długości linii (36,19%) prędkości maksymalne na koniec 2011 r. wynosiły 80-120 km/h, na 14,49% wahały się w przedziale 120-160 km/h, a na 6,66% wynosiły 160 km/h lub więcej³. Dodatkowo w przypadku wielu linii, zwłaszcza tych o niskich prędkościach maksymalnych, problemem są liczne punktowe ograniczenia prędkości, które jeszcze bardziej wpływają na wydłużanie czasu jazdy.

Szyny i podkłady kolejowe

Szyny i podkłady kolejowe są niewrażliwym składnikiem toru kolejowego wskutek bezpośrednich oddziaływań tor – pojazd, wymagającym bardzo starannych prac utrzymaniowych oraz remontów polegających na wymianie uszkodzonych elementów. Niestety proces modernizacji (wymiany) tego elementu infrastruktury kolejowej jest bardzo opóźniony, ponieważ około połowa ogólnego zasobu szyn przekroczyła swój projektowany okres eksploatacji.

Struktura wiekowa szyn przy zakładanym średnim okresie eksploatacji 25 lat (rok 2011): 0-10 lat – 16%, 10-20 lat – 15%, 20-30 lat – 39%, 30-50 lat – 27%, ponad 50 lat – 2%. Świadczy ona o zaległościach w naprawach. O tym, że szyny dojrzały do wymiany decyduje przeniesione obciążenie.

Stan podkładów kolejowych przy zakładanej średniej żywotności 18 lat dla drewna iglastego i 25 lat dla drewna liściastego jest także nie najlepszy. Ponad 31% podkładów na sieci PKP PLK SA jest poza teoretycznym okresem przydatności, przy czym w grupie podkładów z drewna iglastego wskaźnik ten wynosi 70%, z drewna liściastego 27%, dla podkładów strunobetonowych 6%, a dla pozostałych 43%. Według prognoz PKP PLK tylko z powodu złego stanu technicznego podkładów należałoby wymienić 9 tys. km torów.

Biorąc pod uwagę średnie ilości wymienianych torów w latach 2001-2011 (ok. 450 km rocznie) przy rocznej potrzebie wymiany 1 470 km (1120 km zaległości i 350 km w ramach cyklu życia) wyraźnie widać, że bez utrzymania zaobserwowanego w 2011 r. trendu wyraźnego przyspieszenia wymian degradacja infrastruktury nie tylko nie zostanie zatrzymana, ale ulegnie gwałtownemu przyspieszeniu.

Rozjazdy

Jeszcze gorsza jest sytuacja związana z rozjazdami kolejowymi. Przy rocznej potrzebie wymiany 2 550 sztuk (1 830 sztuk zaległości i 720 sztuk w ramach cyklu życia) wymieniano średniorocznie ok. 260 sztuk, czyli ok. 10% liczby wymaganej dla zatrzymania degradacji infrastruktury.

W reakcji na te alarmujące statystyki ostatnio zaproponowany został w strategii przygotowanej w 2012 r. przez resort transportu tzw. „program rozjazdowy”, w ramach którego operacja wymiany rozjazdów ma być przyspieszona jako działanie priorytetowe. Do połowy 2014 r. ma być wymienione w sumie 700 rozjazdów, które mają umożliwić likwidację 302 ograniczeń prędkości na sieci PKP PLK, powodujących powstawanie tzw. wąskich gardeł.

Podtorze kolejowe

Podtorze kolejowe jako fundament toru kolejowego, jeśli nie spełnia wymaganych parametrów technicznych, jest przyczyną ograniczeń eksploatacyjnych na liniach kolejowych. Analizy stanu podtorza z ostatnich lat wskazują, że długość wyłączeń z winy podtorza rośnie, bowiem przyrost nieprawidłowości w podtorzu postępuje szybciej niż ich likwidacja.

Modernizacje w tym zakresie muszą obejmować całościowo podtorze, a nie tylko wzmocnienia ograniczające się do widocznych nieprawidłowości. Na przywrócenie podtorza wymaganych parametrów trzeba wg prognoz dziesięć lat nakładów średniorocznie w wysokości ok. 60 mln zł.

3. Raport roczny PKP PLK za 2011 r.

Obiekty inżynieryjne

W ramach użytkowanych obiektów inżynieryjnych według statystyki PKP PLK SA wyróżniono: 3630 mostów, 3256 wiaduktów, 418 przejść nad torami, 20 313 przepustów, 24 tunele, 174 kładki dla pieszych, 788 ścian oporowych.

Stan techniczny obiektów inżynieryjnych, podobnie jak innych elementów infrastruktury, nie jest dobry. Z łącznej liczby około 30 000 obiektów inżynieryjnych ok. 2000 wymaga pilnego podjęcia robót remontowych lub inwestycyjnych dla przywrócenia pierwotnych parametrów eksploatacyjnych i likwidacji ograniczeń.

Koszt przywrócenia parametrów pierwotnych jest szacowany na ok. 2,13 mld zł (z tego ok. 1 mld 730 mln to zadania inwestycyjne, a ok. 400 mln remonty).

Budynki i budowle

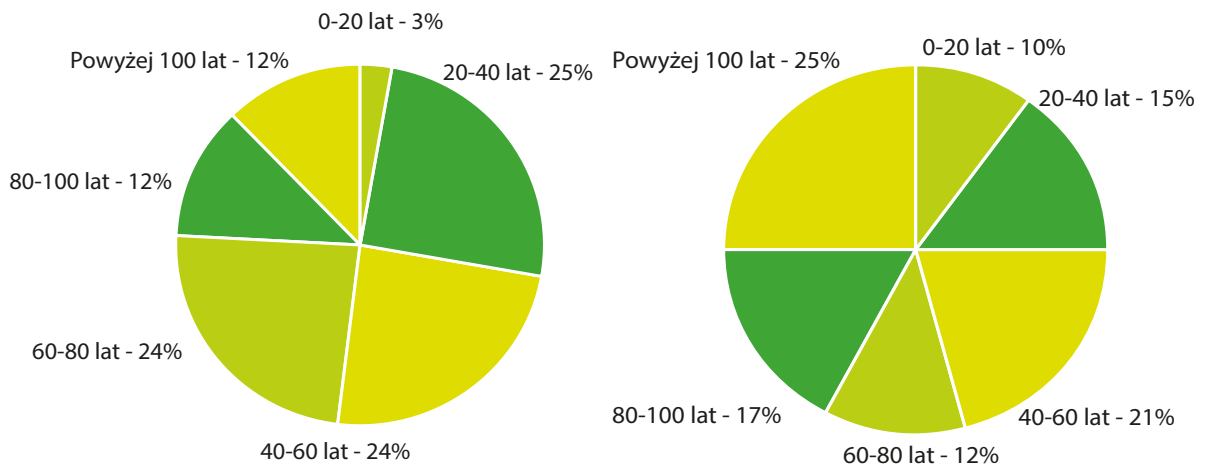
Ogólna ilość obiektów budynkowych zarządzanych przez PKP PLK SA wynosi ok. 6 500 (nastawnie, posterunki ruchu, strażnice przejazdowe i pozostałe budynki).

W skład budowli kolejowych wchodzi: perony pasażerskie i bagażowe, wiaty peronowe, ekrany akustyczne oraz pozostałe budowle, takie jak ogrodzenia, place składowe, studnie, drogi, osadniki, rampy itp.). Liczba ogólna budowli na liniach eksploatowanych wynosi ok. 12 100 szt.

Ocena stanu technicznego budynków i budowli przedstawia się następująco: stan dobry – 27%, stan dostateczny – 53%, stan niezadowolający – 12%, co oznacza, że jedynie ¼ tych obiektów nie wymaga pilnych remontów, choć porównując dzisiejszy stan budynków i budowli ze stanem z roku 2005, można dostrzec tendencję poprawy (stabilizacja stanu „dostatecznego” i poprawa stanu „dobrego”).

Koszt robót związanych z przywróceniem parametrów użytkowych budynkom i budowlom kolejowym na liniach eksploatowanych szacuje się na 820 mln zł (w tym modernizacja 492 mln zł, a remonty 327 mln zł), przy czym największych nakładów modernizacyjnych wymagają budowle (ok. 430 mln zł).

Struktura wiekowa budynków (po lewej) i peronów (po prawej)



Finansowanie infrastruktury

Finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej przed procesem komercjalizacji PKP obciążało wydatki tego przedsiębiorstwa, a w konsekwencji jego właściciela, czyli Skarbu Państwa. Po powstaniu PKP SA i PKP PLK SA oraz tzw. „prywatnych” zarządców infrastruktury (funkcjonujących na bazie zakładowych sieci i bocznic kolejowych) finansowanie to opiera się o trzy główne źródła:

- środki asygnowane na realizację projektów inwestycyjnych w ramach programów Unii Europejskiej;
- dotacje pochodzące z budżetu państwa bezpośrednio lub za pośrednictwem wydzielonych funduszy celowych;
- środki własne zarządców wygenerowane przez przychody, przede wszystkim z opłat pobieranych za dostęp do infrastruktury przez operatorów przewozów kolejowych⁴.

W założeniu bardzo istotnym źródłem finansowania działalności zarządcy infrastruktury miał stać się Fundusz Kolejowy. Niestety, w przeciwieństwie do Krajowego Funduszu Drogowego nie pozyskuje on jak na razie środków pieniężnych z kredytów czy emitowanych obligacji, a dodatkowo finansuje coraz to nowe zadania (m.in. wykup przez Skarb Państwa od PKP SA akcji PKP PLK SA czy dofinansowanie samorządów wojewódzkich w zakresie zakupu taboru), co istotnie zmniejszyło wysokość nakładów przekazywanych na infrastrukturę kolejową.

W obecnie funkcjonującym modelu finansowania PKP PLK SA koszty PKP PLK SA są w ok. ¾ pokrywane z opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Niestety w Polsce opłaty te nie mają charakteru narzędzia w polityce państwa kształtującej kierunki budowy sprawnej gospodarki i systemu zrównoważonego rozwoju transportu, lecz w praktyce stanowią wyłącznie element przychodów zarządcy infrastruktury, z których ma on pokrywać większość kosztów związanych z utrzymaniem sieci, jej eksploatacją i modernizacją.

System określający z jednej strony podstawowe parametry, wskaźniki i zadania dla utrzymania infrastruktury, a z drugiej gwarantujący odpowiedni poziom pokrycia kosztów wykonania tych działań jest niezbędny ze względu na poprawę stanu infrastruktury oraz zapewnienie stabilnego źródła finansowania PKP PLK SA jako całości. Utrzymanie infrastruktury nie może być uzależnione od planowanych w perspektywie jednego roku przychodów zarządcy. Jasne określenie realnych nakładów państwa na utrzymanie infrastruktury kolejowej ustabilizowałoby także politykę w zakresie wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, co – jak wielokrotnie podkreślano – miałoby konsekwencje dla rozwoju przewozów kolejowych w kontekście polityki zrównoważonego rozwoju transportu.

Niezbędne roczne nakłady finansowe na odbudowę infrastruktury przy przyjęciu okresu 10 lat potrzebnego na likwidację zaległości remontowych oraz zachowaniu rocznej wymiany torów i rozjazdów w ilościach wynikających z ich zużycia wynoszą: 3,5 mld zł na likwidację zaległości oraz 1,2 mld zł na roboty wynikające z cyklu eksploatacyjnego. Na utrzymanie torów, rozjazdów oraz diagnostykę nawierzchni należałoby przeznaczyć 2,2 mld zł rocznie. Kształtuje to roczne nakłady w ciągu najbliższych 10 lat na poziomie 7 mld zł. Realne możliwości pozyskania takich kwot są trudne do oszacowania. Jednak dalsze zaniechania w tym względzie będą prowadzić do coraz głębszej degradacji nieobjętej modernizacjami części infrastruktury kolejowej.

Na roboty utrzymaniowo-naprawcze PKP PLK SA przekazywały środki finansowe z działalności operacyjnej w następujących wysokościach:

2003 r. – 263 mln zł, 2004 r. – 245 mln zł, 2005 r. – 165 mln zł, 2006 r. – 242 mln zł, 2007 r. – 267 mln zł, 2008 r. – 336 mln zł, 2009 r. – 308 mln zł, 2010 r. – 386 mln zł, 2011 r. – 425 mln zł.

⁴ W przypadku tzw. „prywatnych” zarządców infrastruktury ich działalność finansowana jest w zasadzie wyłącznie ze środków własnych.

Problemy z inwestycjami

Duże inwestycje na kolei po latach zastoju uruchomiono, gdy pojawiła się możliwość ich współfinansowania ze środków unijnych.

W najbliższych latach środki unijne będą nadal stanowiły główne źródło finansowania inwestycji kolejowych, a kierunki prac modernizacyjnych będą wynikały z implementacji zaleceń polityki transportowej Unii Europejskiej i zobowiązań wynikających z międzynarodowych umów AGC i AGTC.

Głównym beneficjentem środków wspólnotowych i podmiotem zamawiającym na froncie inwestycji kolejowych jest zarządca infrastruktury – PKP PLK SA.

Poniższe zestawienie planów i wykonania inwestycji PKP PLK SA pokazuje skalę przedsięwzięć inwestycyjnych, ale też sygnalizuje istnienie barier zależnych i niezależnych od PKP PLK, które nie sprzyjają wykonaniu zaplanowanych inwestycji.

PKP PLK SA – plany i wykonanie inwestycji (w tys. zł)

Rok	Plan	Wykonanie	%
2005		945533,5	84,3%
2006	1686563,0	1376286,8	81,6%
2007	2979432,1	2446603,8	82,1%
2008	3634883,0	3175591,6	87,4%
2009	3631656,6	2814143,0	77,5%
2010	3807828,0	2757313,5	72,4%
2011	5171651,0	3811032,5	73,7%

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o raporty roczne PKP PLK SA.

Efektom prac przygotowawczych jest uzasadnienie efektywności finansowo-ekonomicznej inwestycji i przygotowanie studiów wykonalności oraz pozyskanie wszelkich decyzji administracyjno-prawnych określonych wymogami prawa. Właściwa organizacja wszystkich składników prac przygotowawczych decyduje o powodzeniu procesu wykonania inwestycji zarówno w kontekście finansowym, czasu realizacji oraz jakości wykonania, i jest kluczowym elementem decydującym o powodzeniu procesów inwestycyjnych.

Uzyskanie finansowania unijnego wiąże się z koniecznością wypełnienia rygorystycznych procedur wykazujących zasadność danego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Stąd konieczność przygotowania odpowiednich dokumentów w rodzaju studiów wykonalności, które w postaci uaktualnionych tzw. rezultatów studium wykonalności stanowią załącznik do aplikacji o asygnowanie funduszy unijnych. Podobne oczekiwania w przypadku dużych projektów inwestycyjnych mają instytucje finansowe, gdy współfinansują projekt bądź występują w roli gwaranta czy ubezpieczyciela.

Realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury powinna wynikać z określonych długookresowych strategii, przygotowywanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, bo należy podkreślić, że choć jednostki samorządu terytorialnego nie są współwłaścicielami PKP PLK, to mają obecnie bardzo duży wpływ na inwestycje podejmowane na sieci krajowego zarządcy infrastruktury dzięki temu, iż wdrażanie środków z Regionalnych Programów Operacyjnych odbywa się od początku perspektywy finansowej 2007-2013 na poziomie województw. Niestety można zauważyć, że pojawiające się zmiany strategii i nowe koncepcje są zazwyczaj projektami „jednej kadencji”. Nie ma wypracowanego wspólnego programu, kolejne rządy nim zaproponują swoje rozwiązanie, zajmują się głównie rozliczaniem poprzedników oraz kwestionowaniem podjętych przez nich decyzji w tym zakresie.

Przygotowanie planów inwestycyjnych powinno wynikać z zapisów programów strategicznych. Wieleletni program inwestycji kolejowych (WPIK) opracowany przez resort transportu⁵, choć takie było zamierzenie, nie może aspirować

5. Wieleletni program inwestycji kolejowych to dokument przyjęty przez Radę Ministrów 7 listopada 2011 r. p.n. „Wieleletni Program Inwe-

do takiej kategorii. Trzyletni okres planowania dla dużych inwestycji infrastrukturalnych nie wystarcza na zaplanowanie całości procesów inwestycyjnych, które nie tylko w polskich warunkach, mogą trwać nawet 10 i więcej lat. Przydatną pomocą są programy operacyjne wydatkowania funduszy unijnych, gdzie znajdują się listy projektów indywidualnych – dużych i priorytetowych inwestycji kolejowych. Nie mają one jednak charakteru dokładnych planów rzeczowo-finansowych ujętych w konkretnych harmonogramach realizacyjnych⁶.

Realizacja planu inwestycyjnego jest możliwa pod warunkiem zapewnienia pełnego finansowania w każdym roku jego realizacji, co powinno funkcjonować w dłuższej perspektywie czasowej z uwagi na zobowiązania wynikające z podpisywanych umów z wykonawcami.

WPIK jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie WPIK wypełnia wymóg ustawy o transporcie kolejowym, określając rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych na okres nie krótszy niż trzy lata. Obejmuje wszystkie inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy ds. transportu. Biorąc pod uwagę kolejną perspektywę budżetową UE, aktualizacja obecnego planu WPIK (2013-2015) powinna objąć znacznie dłuższy okres, czyli lata 2014-2022.

Faza przygotowawcza – najważniejsza jakość

Działania przygotowawcze do budowy, modernizacji i odtworzenia infrastruktury kolejowej stanowią osobną grupę obejmującą w szczególności: opracowanie studiów wykonalności, dokumentacji projektowej, uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych, zgód i pozwoleń oraz opracowanie dokumentacji geodezyjnej.

Poważnym problemem dotyczącym jakości inwestycji jest presja terminów związanych z wykorzystaniem środków unijnych. Często okresy wykonania zamówienia (szczególnie prace projektowe) odbiegają od standardów przyjętych w innych krajach.

Dla fazy przygotowawczej najważniejsza jest jakość – ona decyduje o tym, czy projekt spełniać będzie oczekiwania eksploatacyjne, jaka będzie jego efektywność, wreszcie, jakie problemy wystąpią w fazie użytkowania. Jakość studium wykonalności lub programu funkcjonalno-użytkowego, w tym ocen efektywności ekonomicznej i finansowej, analiz i ocen wrażliwości projektu na zmiany, ryzyk itd. ma podstawowe znaczenia dla przygotowania wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, lokalizacyjnej, przygotowania wniosku o finansowanie (środki UE, dotacja z budżetu państwa, finansowanie dłużne) oraz pozwolenia na budowę.

W obecnej perspektywie finansowej duża grupa modernizacji linii kolejowych wykonywana jest w ramach kontraktów „projektuj i buduj” (procedura „żółty FIDIC”). W tym przypadku wykonawca odpowiada za całą inwestycję – od projektu, przez jego uzgodnienia, uzyskanie decyzji środowiskowych i administracyjnych, po wykonanie inwestycji. Szczególnie trudną rolę w tym układzie ma projektant, który musi sprostać często rozbieżnym wymaganiom zamawiającego i wykonawcy. Wbrew pierwotnym założeniom w praktyce okazuje się, że ta formuła nie daje istotnych uzysków czasowych w realizacji inwestycji, a generuje wręcz więcej ryzyk zarówno dla wykonawcy, jak i PKP PLK. Zastosowanie jej przy niektórych dużych projektach rodzi problemy natury technicznej i ekonomicznej (np. płynność finansowa). Wydaje się, że nie jest to formuła do szerokiego stosowania w przypadku dużych inwestycji kolejowych. Z drugiej jednak strony przekazywane wykonawcom w przetargach PFU posiada bardzo duże braki z zakresu technicznego, jak i formalno-prawnego (np. brak uregulowanego prawa do wielu działek budowlanych, na których ma być realizowana inwestycja, brak wielu badań oraz uzgodnień niezbędnych do przygotowania projektu budowlanego i właściwego szczegółowego dookreślenia przedmiotu zamówienia, przerzucenie wszystkich ryzyk związanych z tymi brakami w zapisach umowy na wykonawców; często zapisy PFU są wewnątrznie sprzeczne). Ponadto czas potrzebny na zorganizowanie i wybór wykonawców w dwóch przetargach zamiast w jednym może być przy niedoskonałości procedur zamówień publicznych zdecydowanie dłuższy. Dawniej koszt realizacji w systemie zaprojektuj i wybuduj był droższy od dwóch rozdzielnych. Obecnie, ponieważ wchodzące na nasz rynek nowe firmy spowodowały dużą konkurencję i zwykle jeszcze dodatkowo nie mają do końca pełnej wiedzy o zakresie prac, jaki je czeka przy tak niejednoznacznie sprecyzowanych zapisach SIWZ, składane oferty są bardzo często niedoszacowane.

stycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (WPIK). http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/programy_i_strategie/transport_kolejowy/wieloletni_program_inw_kolej_10_13/px_wpi_k_do_2013_z_perspektywa_do_2015__7.12.2011_.pdf

6. Na przykład w Hiszpanii przyjęto Strategiczny Plan Infrastruktury i Transportu (PEIT – Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte), w którym przeznaczono kwotę 248 mld euro na jego realizację w latach 2005-2020. Połowa tych środków jest przeznaczona dla sektora kolejowego.

Bariery w procesach inwestycyjnych

Realizacja projektu dotyczącego przede wszystkim robót budowlanych wymaga spełnienia szeregu obowiązków oraz uzyskania uzgodnień lub pozwoleń właściwych organów administracyjnych. Są to uwarunkowania wynikające z procedur prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest posiadanie prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

Generalnie rzecz ujmując, polskie prawo nie sprzyja realizacji procesów inwestycyjnych. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt tworzenia różnorodnych specustaw, w istotny sposób upraszczających i przyspieszających procedury formalno-prawne, które „chwilowo” rozwiązują konkretne problemy powstające w trakcie realizacji inwestycji. Takim przykładem, choć jednocześnie bardzo pomocnym rozwiązaniem, jest rozdział 2b ustawy o transporcie kolejowym, który zdecydowanie pomaga przyspieszyć pozyskiwanie gruntów czy uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Reguluje kwestie pozyskiwania terenów koniecznych do realizacji inwestycji. Porządkuje sprawy relacji z zarządcą dróg w przypadku budowy przejazdów kolejowych.

Nie oznacza to jednak, że wszystkie instrumenty prawne są tak pomocne w realizacji inwestycji, bowiem część z nich w sposób istotny opóźnia bądź wręcz hamuje skuteczne działania w tym obszarze.

Zlecenie realizacji robót budowlanych, dostawy i usługi realizowane podlegają przepisom wielokrotnie zmienianej ustawy z 29.01.2004 r. prawo zamówień publicznych. Obowiązujące w tym zakresie przepisy znacząco wydłużają procedury przygotowania inwestycji.

Inwestycja kolejowa podlega także uregulowaniom dotyczącym środowiska naturalnego. Różnorodność interpretacji przepisów z tego zakresu oraz niedotrzymywanie terminów uzgadniania i wydawania decyzji środowiskowych są codziennością w pracy osób zaangażowanych w proces przygotowania inwestycji. W tym miejscu należy też zauważyć, że duże inwestycje transportowe często napotykają zarówno na formalnoprawny opór ze strony instytucji związanych ze środowiskiem naturalnym (m.in. dyrekcji ochrony środowiska), jak i równolegle na protesty ze strony organizacji ekologicznych jak i próśb oraz żądań od lokalnych władz i zarządców infrastruktury wydających zgody, decyzje, zezwolenia itp.

Brak jednolitego, spójnego modelu finansowania inwestycji, zapewniającego płynność finansową wykonawcom oraz zamawiającemu jest kluczowym zagrożeniem w procesie inwestycyjnym. Pomimo stworzenia mechanizmu zapewnienia środków finansowych stanowiących wkład własny w realizację projektów finansowanych z funduszy UE kwestia płynności finansowej jest istotnym wyzwaniem dla PKP PLK.

Biurokratyczne wymagania dotyczące projektów finansowanych ze środków unijnych bardzo utrudniają ich realizację. Nadmiar wytycznych, które czasami odbiegają od inwestycyjnej rzeczywistości, to „przeregulowania”, często niebędące wymogiem unijnym, ale efektem działań polskiej administracji odpowiedzialnej za wykorzystanie środków UE.

Roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub na podstawie zgłoszenia. Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata. W takim przypadku należy wystąpić o wydanie nowej decyzji: o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na wznowienie robót. Często powtarzanym postulatem środowiska wykonawców kolejowych robót budowlanych było stosowanie tam, gdzie to tylko jest możliwe, w miejsce pozwolenia na budowę tzw. zgłoszenia, co przy wielu projektach znacznie skróciłoby czas przygotowania inwestycji. Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą przekazania wykonawcy placu budowy, podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, takich jak wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów, wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Problemy na tym etapie inwestycji pojawiają się już w chwili mobilizacji wykonawcy.

Procesy inwestycyjne powodują istotne utrudnienia w ruchu pociągów. Wynikają stąd ograniczenia ruchowe czy wręcz całkowite wyłączenia linii z ruchu kolejowego. Nieefektywne harmonogramy modernizacji (długie terminy wykonania, długotrwałe zamknięcia linii, zamknięcia mimo braku prowadzonych prac itp.), nieefektywne prowadzenie ruchu (nieprzygotowane objazdy, nocne zamknięcia, zamknięte mijanki, niezlikwidowane wąskie gardła, np. punktowe ograniczenia nacisków osiowych, zakazy jazdy dla pociągów towarowych itp.), brak polowych posterunków ruchu oraz przejść rozjazdowych w krytycznych punktach (np. na remontowanym moście), co umożliwiłoby prowadzenie ruchu

jednym torem tylko w miejscu prowadzenia prac, a nie na długości wielu kilometrów, czy ograniczenia prędkości na czynnym torze w miejscach prowadzenia robót (brak odpowiednich zabezpieczeń) – to z punktu widzenia przewoźnika i pasażera główne grzechy organizatorów procesów inwestycyjnych na kolei. Konieczne wydaje się wprowadzenie nowych uregulowań prawnych i wytycznych, a także zoptymalizowanie procesów inwestycyjnych pozwalających na zminimalizowanie dolegliwości zamknięć torowych poprzez m.in. prace w godzinach nocnych bądź tylko w porach zmniejszonego ruchu (np. w porze międzyszczytowej).

Roboty nieprzewidziane i dodatkowe

Jednym z najbardziej bolących problemów na etapie realizacji jest kwestia robót dodatkowych. Problemy z ustalaniem robót dodatkowych i nieprzewidzianych wywołują spory z zamawiającym, co przedłuża terminy wykonania robót i ich odbioru. Obiektywnie rzecz ujmując, jest to nieodczonna część procesu inwestycyjnego o dużym stopniu komplikacji, realizowanego w dłuższym okresie. W dużym stopniu jest to efekt błędów popełnionych w fazie przygotowawczej (błędy w projektowaniu, niepełna inwentaryzacja geologiczna, niewłaściwa inwentaryzacja obiektów inżynierskich i infrastruktury podziemnej itp.). Umowy wykonawców mają tzw. charakter ryczałtowy, ale zasada ryczałtu w naszym przypadku obowiązuje tylko w jedną, niekorzystną dla wykonawcy stronę. Taka interpretacja umowy ryczałtowej nie występuje. Alternatywne rozwiązanie, jakim jest wprowadzenie przetargu na roboty dodatkowe (który nie zawsze wygrywa pierwotny wykonawca), może hamować prace.

Cena ryczałtowa z założenia jest ściśle powiązana z opisem przedmiotu zamówienia i stanowi niezmienny element umowy. Roboty niewynikające z opisu przedmiotu, czyli dodatkowe, powinny być dodatkowo wyceniane i tym samym zwiększać cenę ryczałtową kontraktu. Roboty dodatkowe w obecnej procedurze wydatkowania środków UE zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nie stanowią tzw. kosztu kwalifikowanego. Zaakceptowanie konieczności takich robót oznacza pokrycie ich kosztów ze środków własnych PKP PLK. Takie traktowanie naturalnego elementu kosztów wykonania inwestycji, jakim są roboty dodatkowe, powinno ulec zmianie, jeśli nie obecnie, to z pewnością w procedurach dotyczących wydatkowania środków w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020.

Organizacja przetargów

Inwestycje infrastruktury kolejowej są realizowane głównie przez podmioty kontrolowane przez państwo lub samorządy, w związku z czym dostawcy są wyłaniani przede wszystkim w drodze postępowań przetargowych obowiązujących przy wydatkowaniu środków publicznych. Postępowania przetargowe pozwalają zamawiającym na optymalne inwestowanie dostępnych środków.

Pomimo wielu zmian w ustawie o zamówieniach publicznych procedury przetargowe z reguły są uciążliwe i długotrwałe. Wynika to zarówno z występujących błędów i słabo merytorycznie przygotowanych specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz warunków przetargu, jak i z samego postępowania, któremu zazwyczaj towarzyszy duża liczba zapytań, protestów i odwołań, a nawet skarg. Przetargi powinny być przygotowane z najwyższą starannością i zgłaszane z odpowiednim wyprzedzeniem. Specyfikacje istotnych warunków zamówienia muszą być sformułowane w sposób jednoznaczny. Niejasność zapisów specyfikacji powoduje szereg pytań wykonawcy i często skutkuje dużą rozbieżnością oferowanych cen ze względu na „różne zrozumienie oczekiwanego zakresu prac”.

Dodatkowym problemem często występującym w postępowaniach przetargowych jest pojawianie się wśród oferentów podmiotów, które nie posiadają odpowiedniego doświadczenia i zasobów dla realizacji przedmiotu zamówienia, jednak oferują wyjątkowo niskie ceny usług.

Niemalże standardem w Polsce jest przyznawanie w specyfikacjach warunków zamówienia bardzo dużej wagi (często nawet w wysokości 100%) oferowanej cenie. Zdarza się, iż przetarg wygrywają firmy, które de facto nie są w stanie zrealizować zamówienia w terminie i w standardach jakościowych określonych umową. Ta sytuacja szczególnie w obszarze usług intelektualnych wymaga wprowadzenia szerokiej akceptacji dla certyfikatów i rekomendacji potwierdzających wiarygodność podmiotów aktywnych na rynku.

Należy też mieć na uwadze, że przyjęcie innych kryteriów niż cena powoduje deklaracje wszystkich wykonawców o ich spełnieniu w całej rozciągłości, co ponownie może spowodować rozstrzygnięcia do wyboru najniższej ceny. Stąd tak bardzo ważny jest postulat dobrego przygotowania SIWZ i rozsądnego prowadzenia postępowań.

Konieczność doskonalenia reguł przetargowych

Wydaje się, że stosowana już kiedyś przez PKP PLK formuła zakupów materiałów inwestycyjnych (szyny, rozjazdy, kruszywo itp.) mogłaby być sposobem na redukcję ryzyk związanych z realizacją inwestycji. Uwolniłaby to wykonawców od ryzyka rosnących cen materiałów, a przy takim efekcie skali zakupów dałaby konkurencyjne ceny w stosunku do obecnie stosowanej formuły zakupów przez wykonawców konkretnych kontraktów. Sugerowane podejście zakupowe jest efektywnie stosowane przez branżę energetyczną (przykład PSE). Z drugiej strony takie rozwiązanie może powodować po stronie PKP PLK SA powstanie dodatkowych kosztów (np. magazynowanie, opóźnienia rozpoczęcia prac przez wykonawców).



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

10. Infrastruktura lotniskowa

Sebastian Gościniarek
Ewa Stopyra
BBSG Baca Gościniarek i Wspólnicy
Doradztwo Gospodarcze Sp. z o.o.

Obecna sytuacja w sektorze lotniskowym

Inwestycje na polskich lotniskach

Lata 2008-2012 były okresem dynamicznego rozwoju infrastruktury portów lotniczych w Polsce. Ten proces spowodowany został dwoma czynnikami:

- bezprecedensowym wzrostem ruchu lotniczego – w latach 2004-2012 ruch lotniczy w Polsce wzrósł z 8,8 miliona pasażerów do 24,4 miliona, co oznacza skumulowaną średnioroczną stopę wzrostu (CAGR) w wysokości 15,68% (źródło: ULC);
- organizacją turnieju UEFA Euro 2012 w czerwcu 2012 r. i koniecznością przystosowania lotnisk do wymogów organizatorów turnieju.

Budowa, rozbudowa i modernizacja istniejącej infrastruktury

Osiem portów lotniczych należących do Transeuropejskiej Sieci Transportowej (ang. Trans-European Transport Networks, TEN-T) zrealizowało bądź realizuje inwestycje w infrastrukturę lotniczą i lotniskową współfinansowane ze środków UE. Wartość nakładów na realizację tych inwestycji do 2015 r. to ok. 4 757 mln zł, w tym łączna wartość środków przyznanych przez UE to ok. 2 920 mln zł (ok. 1 703 mln zł w ramach POIiŚ, ok. 362 mln zł z Funduszu TEN-T oraz ok. 855 mln zł z Regionalnych Programów Operacyjnych (źródło: MRR)). Wartości kluczowych inwestycji w sieci TEN-T przedstawione są poniżej (źródło: MTBiGM).

- Lotnisko Chopina w Warszawie:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 837,69 mln zł, w tym ze środków UE 182,38 mln zł
- MPL Kraków-Balice:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 631,67 mln zł, w tym ze środków UE 241,64 mln zł
- MPL Katowice w Pyrzowicach:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 423,42 mln zł, w tym ze środków UE 169,36 mln zł
- Port Lotniczy Gdańsk:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 439,59 mln zł, w tym ze środków UE 188,58 mln zł
- Port Lotniczy Wrocław:
Wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 417,33 mln zł, w tym ze środków UE 138,08 mln zł
- Port Lotniczy Poznań-Ławica:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 364,27 mln zł, w tym ze środków UE 126,48 mln zł
- Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 286,88 mln zł, w tym ze środków UE 156,29 mln zł
- Port Lotniczy Szczecin-Goleniów im. NSZZ Solidarność:
Wartość realizowanych inwestycji wynosi 141,15 mln zł, w tym ze środków UE 62,12 mln zł

Inwestycje infrastrukturalne realizowały też porty lotnicze będące poza siecią TEN-T:

- Port Lotniczy Bydgoszcz:
Remont nawierzchni drogi startowej; dofinansowanie UE ok. 6,5 mln zł
- Port Lotniczy Łódź-Lublinek:
Budowa terminalu pasażerskiego nr 3; całkowita wartość projektu to ponad 156 mln zł, w tym dofinansowanie UE 75,3 mln zł

Praktycznie żadne inwestycje nie odbywały się w portach Zielona Góra Babimost i Szczytno Szymany.

Nowe porty lotnicze

Oprócz inwestycji w funkcjonujących portach lotniczych byliśmy świadkami powstania nowych obiektów zwiększających siatkę portów lotniczych w Polsce.

W lipcu 2012 r. pierwsi pasażerowie wylądowali w Mazowieckim Porcie Lotniczym Warszawa-Modlin. Uruchomienie lotniska komunikacyjnego dokonano poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie. Wartość projektu to ponad 400 mln zł. Dofinansowanie z RPO Województwa Mazowieckiego wyniosło 64,7 mln zł.

W grudniu 2012 r. oddano do użytku Port Lotniczy Lublin-Świdnik. Powstał on od zera. Wybudowano nowoczesny pas startowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą, terminal do obsługi pasażerów, infrastrukturę drogową z parkingami i inne obiekty portowe. Aby umożliwić sprawny dojazd wybudowano i zmodernizowano infrastrukturę drogową. Ponadto na potrzeby lotniska wybudowano nową zelektryfikowaną linię kolejową nr 581 łączącą stację Świdnik Miasto z stacją Świdnik Port Lotniczy przylegającą do terminalu. Inwestycja otrzymała 144,5 mln zł dofinansowania (125 mln z RPO; 19,5 mln zł z budżetu).

W kolejce do uruchomienia na różnym etapie zaawansowania stoją porty lotnicze: Gdynia Kosakowo, Radom-Sadków, Koszalin czy Kielce.

Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury dostępowej

Nie można zapominać, że rozwój ruchu na lotniskach i łączące się z tym inwestycje wywołały szereg inwestycji związanych z poprawą infrastruktury dostępowej, np.:

- budowa łącznicy do Lotniska Chopina oraz modernizacja linii kolejowej nr 8; inwestycja zakończona; wartość projektu: 366 mln zł, dofinansowanie UE: 201,9 mln zł¹;
- budowa przystanku końcowego dla linii kolejowej łączącej dworzec PKP Kraków Główny z Portem Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków-Balice;
- modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 402 oraz połączenie kolejowe do Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów.

Wykonano także szereg inwestycji w infrastrukturze drogowej.

Efekty dotychczasowych inwestycji

Głównym efektem dotychczasowych inwestycji jest zwiększenie przepustowości polskich portów lotniczych. Zresztą inwestycje te były niezbędne, nie tylko w celu zwiększania konkurencyjności tych portów lotniczych, ale przede wszystkim ze względu na ich funkcjonowanie. W 2010 r. wskaźnik wykorzystania przepustowości wyniósł alarmujące 89%. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Transportu przy okazji tworzenia strategii rozwoju transportu do 2020 r. obecne bądź już zrealizowane plany inwestycyjne spowodują zwiększenie przepustowości polskich portów lotniczych o ok. 75%, co pozwoli na zabezpieczenie obsługi ruchu lotniczego prawie do 2025 r. Jednakże stale rosnący popyt na usługi lotnicze oznacza, że w latach 2020-2025 konieczna będzie kolejna fala inwestycji nakierowanych na wzrost przepustowości.

1. www.pois.gov.pl

Aktualne wyzwania

Zwiększenie dostępności portów lotniczych

Poprawa intermodalności portów. Pozwoli to nie tylko zwiększyć efektywność, ale również ich konkurencyjność. Najistotniejszą kwestią jest zwiększanie dostępności kolejowej lotnisk jako najszybszego i ekologicznego środka komunikacji. Obecnie tylko cztery porty lotnicze posiadają bezpośrednie połączenie kolejowe. Są to: Kraków-Balice, Lublin-Świdnik, Szczecin-Goleniów oraz Lotnisko Chopina.

Plany Komisji Europejskiej i odpowiednich instytucji wskazują pilną potrzebę skracania czasu trwania podróży „od drzwi do drzwi”. Łączy się to nieodzownie z ulepszeniem możliwości dojazdowych do portów lotniczych i skoordynowania rozkładów jazdy poszczególnych środków komunikacji. To zaś wiąże się z konieczną współpracą różnych operatorów komunikacyjnych. Jako przykład można wskazać Port Lotniczy we Frankfurcie nad Menem, który ma dogodne połączenie kolejowe, w tym również z koleją dużych prędkości (ICE), a dodatkowo lotnisko to jest elementem projektu Rail & Fly,² który pozwala na łączenie biletu lotniczego i kolejowego w korzystnych cenach. Zresztą coraz ściślejsza kooperacja pomiędzy portami lotniczymi, przewoźnikami lotniczymi oraz przewoźnikami kolejowymi funkcjonuje nie tylko w Niemczech, ale również we Francji czy Hiszpanii.

Komisja Europejska w planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu (transport do 2050) – zapowiedziała, iż: „niezbędne jest wprowadzenie inteligentnego systemu biletów intermodalnych zgodnego ze wspólnymi unijnymi normami w poszanowaniu zasad konkurencji UE”.

Konkludując, w Polsce istnieje pilna potrzeba zwiększania intermodalności portów lotniczych, a także zwiększenia współpracy różnych podmiotów w tym zakresie.

Działalność okołolotniskowa – nowe źródła przychodów

Obciążenie nową infrastrukturą (finansowanie dłużne i koszty utrzymania) oraz słaba sytuacja gospodarcza zmuszają zarządzających do szukania nowych źródeł przychodów. Powstają nowe projekty nakierowane na rozwój działalności zwiększającej potencjał ruchu lotniczego oraz generującej przychody z działalności pozalotniczej. Przykłady takich projektów to:

- nowy terminal cargo w PL Warszawa;
- Chopin Airport City;
- centrum cargo lotniczego w MPL Katowice.

Dostosowanie do przepisów organizacji międzynarodowych

Nieustannie rosnące wymagania organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, powodują często konieczność poniesienia znaczących nakładów na infrastrukturę. Obecnie chyba najważniejszym z takich wyzwań jest problem osiągnięcia wymaganych wartości niwelety poprzecznej i podłużnej drogi startowej. Problem ten dotyczy większości lotnisk regionalnych w Polsce.

W konsekwencji w najbliższych latach, w nowym okresie programowania UE, mimo boomu inwestycyjnego lat 2008-2012 nadal w sektorze lotniskowym realizowany będzie szereg inwestycji. Co ciekawe, duża część tych projektów realizowana będzie we współpracy z innymi podmiotami, także w konfiguracji, w której głównym odpowiedzialnym i finansującym inwestycję będzie podmiot niezależny od lotniska, np. zarządca infrastruktury, przewoźnik czy deweloper. Dlatego, aby uniknąć „wpadek”, konieczne jest strategiczne, przemyślane planowanie kolejnych inwestycji oraz współpraca pomiędzy interesariuszami konkretnego projektu. Lotniska w mniejszym stopniu „narażone” będą na bezpośrednią współpracę z wykonawcami, ale ich wkład w planowanie i przygotowanie inwestycji może okazać się kluczowy dla bezproblemowej relacji zamawiający – wykonawca.

2. Dane z Fraport Airport.

Procesy inwestycyjne – bariery i problemy

Bariery i problemy, na jakie napotykają wykonawcy i zamawiający w sektorze lotniczym, są co do zasady podobne jak dla innych inwestycji budowlanych – inwestycje powstają według tego samego porządku prawnego. Należy jednak pokazać pewną specyfikę tych problemów wynikającą właśnie z faktu, że inwestycje są realizowane w portach lotniczych.

Specustawa lotniskowa

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, tzw. specustawa lotniskowa, została przyjęta 12 lutego 2009 r. Okazała się być bardzo pomocnym i pożytecznym narzędziem do realizacji wielu inwestycji na polskich lotniskach. Specustawa ma bowiem zastosowanie nie tylko w stosunku do budowy nowych lotnisk, ale również inwestycji w zakresie przebudowy bądź rozbudowy infrastruktury także w działających już portach lotniczych. Przede wszystkim decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji („ZRI”) podjęta w ramach specustawy lotniskowej (podobnie funkcjonują inne specustawy, np. drogowa), a następnie jej uprawnomocnienie oznacza automatycznie: zatwierdzenie podziału nieruchomości pod inwestycję, uznanie prawa własności wskazanych osób i wreszcie zezwolenie na rozpoczęcie budowy. Co więcej, specustawa lotniskowa nie tylko wprowadziła szybsze terminy, np. odwoławcze, pozwala na korzystanie z instytucji obwieszczenia decyzji, uprościła procedurę wywłaszczeniową, ale również wyłączyła inwestycje realizowane w tym trybie spod przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niestety choć pożyteczna, ustawa ta nie jest pobawiona pewnych wad i niedociągnięć.

- Ustawa pozostawia szerokie pole do interpretacji dla urzędników co do jej zastosowania w przypadku, gdy nie chodzi o wywłaszczenie, dzielenia działek, a inwestycja realizowana jest „u siebie”. Czy specustawa jest wówczas jedynym trybem realizacji inwestycji? Różne urzędy różnie podchodzą do tej kwestii. Część urzędów wojewódzkich uznaje, że jest to jedyna droga i ZRI zastępuje decyzję lokalizacyjną, pozwolenie na budowę, podział i prze-właszczenie gruntów pod inwestycję. Z kolei inne twierdzą, że gdy nie występuje podział gruntów i inwestycja jest realizowana na terenie będącym we władaniu inwestora, to nie można korzystać ze specustawy i należy inwestycję realizować drogą tradycyjną przez pozwolenie na budowę.
- Powinno też być precyzyjnie określone, dla jakich inwestycji należy uzyskiwać wszystkie, a dla jakich część opinii. Jeżeli należy uzyskać opinię np. urzędu morskiego, to do którego wysłać pismo?
- Uzyskanie ZRI w przypadku nakładania się obszaru objętego innym ZRI (np. na fragmencie, gdzie dwie inwestycje się spotykają, a są realizowane w innym czasie na podstawie innego zezwolenia na realizację inwestycji). Urzędy wstrzymują wydanie ZRI dla inwestycji późniejszej do czasu wydania pozwolenia na użytkowanie inwestycji wcześniejszej. Może to prowadzić do paraliżu, gdyby np. nie rozpoczęto inwestycji pierwszej, która ma już ZRI, a za priorytet uznano by realizację innego projektu.
- Kolejną problematyczną kwestią jest procedura wywłaszczenia i związane z nią kwestie wyceny gruntów i wypłaty odszkodowań. W przypadku wywłaszczeń gruntów ze specustawy lotniskowej port płaci odszkodowanie, jeśli jest własnością Skarbu Państwa lub JST. Jeśli nie jest (np. Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze SA), to wywłaszczenie prowadzi wojewoda na rzecz Skarbu Państwa. Następnie zawierana jest umowa dzierżawy z zarządzającym lotniskiem. Problem w tym, że Skarb Państwa często nie jest gotowy wyłożyć środki na wywłaszczenia, a port, jeśli nawet takimi środkami dysponuje (również dofinansowanie unijne może zostać przeznaczone na taki cel), to i tak nie może zapłacić za grunty i stać się ich właścicielem.
- Jednak chyba największą „wadą” jest termin obowiązywania specustawy – wnioski o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji można złożyć najpóźniej do 31 grudnia 2015 r. Istnieje jednak pewna szansa na przedłużenie jej obowiązywania. Zainteresowane jej przedłużeniem są nie tylko spółki zajmujące się przygotowaniem nowych inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ale także funkcjonujące już lotniska. Wygaśnięcie specustawy lotniskowej będzie oznaczać konieczność realizacji inwestycji na podstawie ustawy prawo budowlane, zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co musi być m.in. poprzedzone uzyskaniem prawa do gruntu (problemy: nieuregulowany status prawny gruntów, wieloletnie spory, żądania odszkodowawcze).

Kryteria oceny ofert

W większości przetargów na wykonanie robót budowlanych jedynym kryterium oceny ofert jest cena. Niekiedy do kryteriów włączane są też czas wykonania i stosowana technologia. Przy niewygórowanych warunkach dostępu jest to sytuacja, która preferuje raczej firmy wykonawcze zdesperowane niż dobre. Dlaczego kryterium cenowe jako wyłączne powoduje problemy?

Cena prac wykonawczych składa się, ogólnie rzecz ujmując, z kosztów bezpośrednich samej budowy (np. materiały, pracownicy, podwykonawcy), kosztów pośrednich (np. koszty ogólnego zarządu przypisane do danej budowy) i zysku, jaki wykonawca chciałby uzyskać na danym kontrakcie. W obecnej sytuacji rynkowej i przy wyłącznym kryterium cenowym wykonawcy oferują ceny „na ostrzu noża”, licząc, że uda się wprowadzić zmiany do projektu zmniejszające koszty bezpośrednie lub uda się „zakombinować” tak, aby te koszty zmniejszyć. Jeśli żadna z opcji nie sprawdzi się, wówczas wykonawca ponosi stratę. Skala tej straty ma oczywiście znaczenie i gdy potencjalnie jest bardzo duża (np. kontrakt nie pokryje nawet kosztów pośrednich), wówczas inwestorowi grozi nawet zejście wykonawcy z placu budowy.

Częstym przypadkiem na lotniskach jest kontrakt typu „projektuj i buduj”. Zgodnie ze sztuką wykonawca powinien najpierw zaprojektować, potem wycenić pracę i złożyć ofertę. Niestety ze względu na mizериę finansową (wycena kosztuje, a nie ma gwarancji zdobycia kontraktu) i ograniczony czas na złożenie oferty wycenę robót wykonuje się często wskaźnikami i w oparciu o doświadczenia z podobnych prac w innych krajach. Często jest to niestety recepta na finansową klępkę, bo jak np. opierać się na doświadczeniu z budowy lotnisk w Hiszpanii przy realizacji inwestycji w klimacie naszego kraju?

Kryterium czasu wykonania jest teoretycznie odejściem od kryterium cenowego promującego firmy słabe i/lub zdesperowane. Ale tylko teoretycznie, bowiem jakościowo dla wyboru najlepszego wykonawcy nic to nie zmienia. Każda ze zdesperowanych firm zaoferuje minimalny czas realizacji po to, aby kontrakt wygrać. Na etapie wykonawczym zaczyna się kombinatorstwo i znajdowanie powodów, dla których umowy termin jest nie do dotrzymania: bo dokumentacja zła, bo nie dano dostępu do terenu itp. Oczywiście nie wyklucza to sytuacji, że dokumentacja faktycznie jest niskiej jakości i nie dano dostępu do terenu. A jak często zdarza się, że kontrakty są zrywane przez zamawiających „z uwagi na niemożliwość zakończenia przez wykonawcę prowadzonej inwestycji w ustalonym terminie”.

Oczywiście w przypadku wyboru najniższej ceny i nietrafienia wykonawcy z ceną, a raczej trafienia z dramatycznie niską ceną i braku możliwości poprawy swojej sytuacji zejście wykonawcy z budowy jest tylko jedną z możliwych przykrych konsekwencji dla zamawiającego. Inne „przyjemności” to np. problemy z nieopłaconymi podwykonawcami, sprawy sądowe, odkrywane w trakcie eksploatacji niespodzianki typu margiel w mieszance betonowej na drodze startowej. Inną istotną i negatywną konsekwencją takiego podejścia jest spadek jakości wykonawców i w konsekwencji jakości prac. To prawidło powszechne i zgodne z kopernikowską teorią, że pieniądź gorszy wypiera pieniądź lepszy. Tylko w tym wypadku wykonawca gorszy wypiera wykonawcę lepszego.

Czy można inaczej? Zapewne tak. Można odrzucać z postępowania oferty z najniższą i najwyższą ceną, ale prawo nie pozwala. Warto zatem wprowadzić to do postępowań prowadzonych w oparciu o regulaminy wewnętrzne. Można w sposób dokładny analizować, co rzeczywiście kryje się za zdumiewająco niską ceną – nie opierając się tylko na pokrętnych odpowiedziach oferentów. Można wreszcie do kryterium cenowego i czasowego dołożyć jeszcze inne. I w tym jest problem! Kryteria ceny i czasu są łatwo porównywalne i obiektywne. Nikt nie zarzuci ustawiania przetargu, ocena prosta, nie trzeba się wysilać, brak kompetencji technicznych też nie szkodzi. No i można się wykazać dbałością o publiczny grosz. A że w konsekwencji wyda się tego publicznego grosza więcej?

Nierównowaga stron kontraktu na wykonawstwo

Standardem kontraktów wykonawczych w polskich realiach, także na lotniskach, jest nierównowaga stron. Niewielką tylko przesadą jest stwierdzenie, że zamawiający może wszystko, a wykonawca nic. Oczywiście może wykonać pracę zgodnie z umową. W innych warunkach rynkowych wykonawca dorzuciłby sobie premię za ryzyko, ale wtedy ryzykuje, że nie wygra kontraktu. Pozostaje zatem cała szara strefa kombinowania, jak tu wyjść na swoje przy krytycznie niskiej cenie i wysokim ryzyku.

Interesującym zjawiskiem jest w tym kontekście tzw. FIDIC. W skrócie jest to dokument określający standardowe warunki współpracy pomiędzy zamawiającym i wykonawcą, które równoważą prawa i interesy każdej ze stron. Powszechnie sto-

sowany w krajach Europy Zachodniej w Polsce nie przyjął się albo tylko w części – tej określającej prawa zamawiającego. Przykładem przerzucania ryzyka na wykonawców są projekty typu „projektuj i buduj”. W oryginalnym zamyśle godne promocji, jednak często wykorzystywane nie dla optymalnego wykorzystania kompetencji wykonawców, a dla przerzucenia maksymalnej odpowiedzialności i ryzyka na wykonawcę. Jeśli to zamawiający ma zapewnić projekt, to jego przygotowanie zajmuje dużo czasu i wysiłku, do tego wszelkie pozwolenia, pytania oferentów w procedurze przetargowej itp. Przy procedurze „projektuj i buduj” wkład zamawiającego ograniczony jest do przekazania programu funkcjonalno-użytkowego, co znacznie upraszcza jego rolę. Nie jest to jednak optymalne rozwiązanie z punktu widzenia alokacji ryzyk i odpowiedzialności pomiędzy strony zgodnie z zasadą, że danym ryzykiem zajmuje się ta strona, która ma do tego największe kompetencje.

Słabe przygotowanie inwestycji

Częstym zarzutem ze strony wykonawców jest słabe przygotowanie techniczne zamawiających, przez co nie mogą być partnerami dla wykonawców w kwestiach merytorycznych. Brak wiedzy często powoduje usztywnienie się na zmiany proponowane przez wykonawców, nawet takie, które są lub potencjalnie mogłyby być korzystne dla projektu. Zamawiający nie są jednak w stanie w sposób obiektywny tego ocenić, a atmosfera wzajemnej podejrzliwości nie sprzyja wprowadzaniu zmian. Rację mają oczywiście ci, którzy twierdzą, że zarządzający lotniskiem nie muszą mieć kompetencji technicznych w zakresie budowlanym, bo mają od tego projektantów i nadzór. I tak rzeczywiście jest. Dlaczego zatem słabe przygotowanie inwestycji i słabe przygotowanie do realizacji inwestycji jest podnoszone przez wykonawców? Składa się na to kilka powszechnych, ale niezbyt dobrych zjawisk rynkowych.

Pierwszym jest rola projektantów, którzy w założeniu powinni zaprojektować coś, co w sposób optymalny pod każdym względem zaspokoi potrzeby klienta. Nie zawsze się tak dzieje, bo często interesy projektantów i inwestorów się rozmiągają. Projektanci idą w kierunku obiektów imponujących, potencjalnych zwycięzców w konkursach różnej maści. W konsekwencji powstają projekty drogie w realizacji i niefunkcjonalne. To szczególnie widać w przypadku obiektów specjalistycznych, jakie występują na lotniskach. Brak doświadczenia w projektowaniu takich wyspecjalizowanych obiektów także wpływa na ich jakość. Wykonawcy, który akurat ma doświadczenie i wiedzę, aby to ocenić, trudno się przebić ze swoimi propozycjami, bo zamawiający nie ma kompetencji, aby te propozycje ocenić, a projektant zmiany czyni niechętnie. Częsty jest także zarzut o projektowanie pod konkretnych producentów materiałów. Praktyka ta, choć naganna i na pograniczu prawa, jest ciągle spotykana.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia już na etapie realizacji inwestycji, gdzie partnerem dla wykonawcy powinna być firma nadzorująca. Jeśli takie firmy są, to skąd się biorą problemy wykonawców i zamawiających? Niestety z jakości tych firm. I tu ponownie kłania się kryterium ich wyboru, czyli 100% cena. Słabe wynagrodzenie za pracę przekłada się na słabą jakość fachowców lub niską motywację do dobrej pracy, a to już bezpośrednio na niskiej jakości nadzór. Inne aspekty słabego przygotowania inwestycji wiążą się najczęściej z kwestiami ochrony środowiska i przygotowaniem terenu pod budowę. I tu, jak w innych aspektach, występuje jakże często prosty związek przyczynowo-skutkowy: niska cena to kiepski wykonawca, który robi kiepską ocenę środowiskową, a to przekłada się na słabą merytorycznie decyzję organów środowiskowych. A to stanowi fantastyczny obszar działania dla różnego rodzaju pseudoobrońców środowiska lub po prostu przeciwników inwestycji. W rezultacie budowy są wstrzymywane, prace się nie posuwają, pieniędzy nie ma, a zegar tyka. Stąd o krok do wzajemnych oskarżeń i pogorszenia relacji między zamawiającym i wykonawcą.

Słabe przygotowanie inwestycji ma wpływ na wysokie koszty transakcyjne. Przykładem są badania geologiczne. W założeniu wykonawcy wyniki badań przedstawione przez zamawiającego są złe, zleca więc wykonanie własnych badań. Zwykle zamawiający nie uznaje wyników tych badań, ale na dowód w sądzie nadają się doskonale. Skupieni na zbieraniu „haków” i obronie przed tymi „hakami” tracą z oczu dobre wykonanie kontraktu.

Inny przykład to brak aktualnych materiałów mapowych sprzedawanych przez służby geodezyjne i wymóg zlecenia przez zamawiającego ich aktualizacji, często wielokrotnej, w ramach przygotowania i realizacji inwestycji. W istocie nie funkcjonuje racjonalny system gospodarowania dokumentacją geodezyjną, która powinna być w realnym czasie dostępna publicznie w aktualnej wersji. Chociaż od wielu lat istnieje obowiązek inwentaryzacji powykonawczej zrealizowanych obiektów budowlanych i jest on wykonywany, to jednak materiały mapowe są w większości nieaktualne. Samorząd gminny (który jest gospodarzem terenu) nie ma obowiązku zapewnienia pokrycia aktualną mapą zasadniczą istniejącego zainwestowania i terenów rozwojowych jednostek osadniczych, więc nie egzekwuje wykonywania na bieżąco inwentaryzacji powykonawczej robót budowlanych zmieniających stan zagospodarowania terenu. Funkcjonujący obecnie system każdorazowego zamawiania map do celów projektowych, tj. warunkowanie sprzedania takich map dopiero po udzieleniu przez zamawiającego zlecenia dla geodety i wykonania przez geodetę aktualizacji mapy zasadniczej, wydłuża czas i podraża koszty przygotowania inwestycji budowlanych.

Prawo zamówień publicznych

Częste zmiany (nowelizacje) ustawy prawo zamówień publicznych w celu dostosowania do dyrektyw unijnych (nowelizacja w latach 2009, 2010, 2011, 2012 – dwie duże zmiany, 2013 oraz zmiana rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w 2013 r.) rodzą wiele problemów z interpretacją przepisów, co przekłada się na wydłużenie procesu postępowania przetargowego z racji np. prowadzenia spraw przed Krajowa Izbą Odwoławczą oraz instytucjami kontrolującymi.

Interpretacja zagranicznych dokumentów powoduje również sporo problemów. Należałoby to dookreślić, np. poprzez stworzenie wykazu instytucji w poszczególnych państwach Unii Europejskiej wydających dokumenty odpowiadające dokumentom określonym w Rozporządzeniu z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, wraz z informacją, jakie te instytucje wydają dokumenty.

Specyfikacja techniczna

Brak opracowania zbioru specyfikacji technicznych i wdrożenia ich do stosowania w zamówieniach publicznych powoduje niejedolite stosowanie zakresu wymagań technicznych i jakościowych. Stąd częste nieporozumienia pomiędzy zamawiającymi i wykonawcami. Ogólne specyfikacje techniczne, będące źródłem aktualnej wiedzy o wymaganiach technicznych i jakościowych dla robót budowlanych stanowiłyby podstawę dla zamawiających i projektantów dla opracowania szczegółowych specyfikacji technicznych, które będą wchodzić w skład dokumentów przetargowych zamawiającego. Byłby to również pożądany wzorzec do wykorzystywania w realizacji wszelkich przedsięwzięć budowlanych.

Ochrona środowiska

Konieczne jest usprawnienie procedur/przepisów środowiskowych, których celem winno być eliminowanie inwestycji realnie mogących szkodzić środowisku, a nie stawianie sztucznych, administracyjnych barier. Przykładów takich barier jest wiele.

Obecnie stosowana procedura zwracania się z pytaniem do właściwego organu o zakres merytoryczny raportu oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, zamiast być ułatwieniem, stała się utrudnieniem w przygotowaniu inwestycji. Wynika to z nakładania nadzwyczaj szerokiego zakresu raportu – często nieuzasadnionego dla charakteru danej inwestycji.

Brak szczegółowych wytycznych w zakresie pomiarów i analiz akustycznych – niejasny jest okres, dla którego wyznacza się wskaźniki jednodobowe oddziaływania akustycznego lotniska. W zależności od interpretacji może to być średnia doba, najgorsza doba (brak definicji) itd.

Wprowadzenie obowiązku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania bez wcześniejszego przeprowadzenia przeglądu ekologicznego, jak ma to miejsce w przypadku inwestycji liniowych.

Wątpliwości budzi również przyjęta zasada, że inwestor jest odpowiedzialny za przygotowanie dla swojej inwestycji zespołu wymagań z zakresu ochrony środowiska, które będzie zobowiązany spełnić, realizując inwestycję. Zagadnienie to należy poruszyć w przygotowywanym raporcie oddziaływania na środowisko. Inwestor jest bowiem zainteresowany minimalizacją tych wymagań i minimalizacją kosztów zamierzonej inwestycji. W minimalnym stopniu można tu liczyć na uwzględnienie przez inwestora interesu ogólnego, jakim jest ochrona środowiska. Mało realnym jest oczekiwanie, że inwestor narzuci sobie bardzo ostre warunki i wymagania, wiedząc, że będzie zobowiązany je spełnić.

Finansowanie

Istotnym elementem wspierającym realizację inwestycji w sektorze lotniskowym była w ostatnich latach dostępność funduszy unijnych. Przyznać trzeba, że aspekt finansowania ze środków unijnych nigdy nie był w sektorze lotniskowym istotną barierą w rozwoju infrastruktury. Już raczej szczupłość środków, w porównaniu do innych branż infrastruktury niż szczególne problemy z pozyskaniem tego typu finansowania są wymieniane jako problem. Tym większy, że w przyszłej perspektywie finansowej środków na infrastrukturę lotniskową co do zasady się nie przewiduje, a pozostało sporo projektów wartych wsparcia unijnego.

Mimo braku środków unijnych w przyszłości warto rozpatrzyć, jakie były główne problemy z punktu widzenia finansowania unijnego, gdyż może to stanowić naukę na przyszłość i weryfikację zidentyfikowanych barier i problemów, na jakie napotykają uczestnicy procesu. Z punktu widzenia finansowania unijnego najbardziej ważką instytucją jest Centrum Unijnych Projektów Transportowych, które zatwierdza wszystkie wnioski o dofinansowanie i przekazuje je do dalszego procedowania zgodnie z regułami najpierw w Ministerstwie Transportu, potem w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i dalej w Komisji Europejskiej. Instytucją działającą równolegle jest Jaspers, która jednak co do zasady weryfikuje projekty duże. W praktyce obie instytucje, CUPT i Jaspers, pracują równolegle z beneficjentami już na wczesnym etapie przygotowania inwestycji.

Główne zarzuty wobec beneficjentów, czyli zarządzających lotniskami, na etapie przygotowania dotyczą jakości przygotowywanej dokumentacji, głównie niespójność pomiędzy dokumentami, np. studium wykonalności i aplikacją, modelami finansowymi z błędami, analizami wpływu na środowisko. Zazwyczaj dokumenty te są przygotowywane przez zewnętrznych doradców. Można więc powiedzieć, że to słabość kompetencyjna doradców, a nie zarządzających lotniskami, ale to tylko część prawdy. Doradcy, zazwyczaj wybierani zgodnie z ulubionym i powszechnym kryterium „100% cena”, nie stanowili górnej półki jakościowej, a jeśli już, to traktowali te projekty mechanicznie, wprost seryjnie. No, bo w sumie jak wyjaśnić błędy, omyłki wynikające z niedbałości? Druga część prawdy to słabość samych spółek lotniskowych, które odbierały takie prace i albo nie były kompetentne do ich oceny, albo nie przyłożyły do tego należytej staranności, licząc, że w CUPT „i tak sprawdzą”. A wysoka jakość dokumentacji aplikacyjnej zapewniała szybsze procedowanie i w konsekwencji podpisanie umowy. To oczywiście nie powinno było wpływać na opóźnienie w realizacji prac, ale brak umowy – pewności zamknięcia finansowego – był istotnym dyskomfortem zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców. Potwierdza się zatem i w tym przypadku twierdzenie przedstawione już powyżej o niskiej jakości kadr jako kwestii problemowej przy realizacji inwestycji. Przerzucenie odpowiedzialności na doradców jest rozwiązaniem częściowym. W którymś momencie jednak opracowanie doradcy trzeba odebrać i ocenić.

Etap podpisania umowy i realizacji projektu jest o tyle mało ciekawy, że jeśli nie ma mowy o wnioskach o tzw. płatności zaliczkowe, to interakcja z CUPT jest minimalna. Kolejnym etapem, gdzie CUPT „rzuca kłody pod nogi zamawiających”, jest etap rozliczenia. Najczęstsze problemy polegają na niezgodności tego, co zostało zrobione, z zakresem, na który została złożona aplikacja. To wynika ze zmian dokonanych w trakcie procesu inwestycyjnego, np. rozszerzenia zakresu, dodatkowych robót. Powszechna opinia jest taka, że wynika to z niedoskonałości dokumentacji technicznej czy środowiskowej. Tu kłania się ponownie problem najtańszego wykonawcy tych dokumentów i braku kompetencji ze strony zamawiających do oceny ich jakości. Oczywiście nie wszystkie zmiany są spowodowane tylko tymi negatywnymi czynnikami, ale pewnie mogłoby ich być mniej, a dzięki temu rozliczenie i refundacja byłyby krótsze i mniej bolesne.

Pozytywem w przypadku sektora lotniskowego jest fakt, że spółki zarządzające mogą sobie pozwolić na wynajęcie doradców – jako spółki prawa handlowego dysponują własnymi środkami, a i jakość ich zasobów ludzkich jest stosunkowo wysoka. W konsekwencji skala problemów, o jakich napisano powyżej, jest istotnie mniejsza niż w przypadku innych sektorów infrastruktury. Nie da się jednak nie zauważyć, że i w tej branży one występują.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

11. Infrastruktura portowa

Michał Pluciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytetu Szczecińskiego

Infrastruktura portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu

Syntetyczna charakterystyka badanych portów morskich

Na terytorium Polski zlokalizowane są cztery porty morskie mające status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej¹, tj.: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Portami tymi zarządzają państwo-samorządowe spółki akcyjne użyteczności publicznej. Podmioty te nie prowadzą działalności nastawionej na maksymalizację zysku skupiając się na zadaniach związanych z:

- zarządzaniem gruntami i infrastrukturą portową,
- prognozowaniem, programowaniem i planowaniem rozwoju portów,
- budową, rozbudową, utrzymaniem i modernizacją infrastruktury portowej,
- pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby rozwoju portów,
- świadczeniem usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej,
- zapewnieniem dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania.

Podstawową funkcją gospodarczą największych polskich portów morskich pozostaje funkcja transportowa. Coraz większego znaczenia nabierają usługi dystrybucyjno-logistyczne. W każdym z portów funkcjonują w większości prywatne podmioty sfery eksploatacyjnej. W końcowej fazie znajduje się proces rozdzielenia obu głównych sfer aktywności portowej. Podsumowując dotychczasowy okres od rozpoczęcia transformacji w Polsce, można stwierdzić, iż największe polskie porty morskie odeszły od specjalizacji w obsłudze wybranych grup ładunkowych i obecnie są strukturami znacznie bardziej uniwersalnymi niż miało to miejsce w 1989 r.

Analiza infrastruktury portowej i dostępu do portów morskich

Zarządzanie infrastrukturą portową, jej budowa, rozbudowa i modernizacja należą do najważniejszych zadań poszczególnych podmiotów zarządzających portami morskimi. W ustawie o portach i przystaniach morskich z grudnia 1996 r. znalazła się co prawda fakultatywna możliwość dofinansowania budowy/rozbudowy infrastruktury portowej z budżetu państwa, jednak dotychczasowa praktyka pokazuje, że zapis ten ma charakter martwy. Po wejściu Polski do UE odnotować należy działania państwa wpływające pośrednio na zasilanie sfery publicznej sektora portowego kapitałem zewnętrznym w postaci środków polityki strukturalnej UE. Przygotowany w 2011 r. raport NIK bardzo krytycznie ocenił stan infrastruktury największych polskich portów morskich. Podkreślono w nim, iż parametry techniczne przestarzałej infrastruktury portowej nie odpowiadają potrzebom nowoczesnych środków transportu oraz technologii przeładunków. Wskazywano m.in. na zbyt małe głębokości basenów portowych, niedostateczne obciążenie dopuszczalne nabrzeży bądź szczupłe zaplecze nabrzeży przeładunkowych². W przywołanym i wcześniejszych raportach NIK³ podkreślono również:

- wielopodmiotową strukturę własności gruntów i infrastruktury portowej,
- brak możliwości finansowania przez zarządy portów majątkochłonnych inwestycji infrastrukturalnych w oparciu o środki własne⁴,
- realizację z opóźnieniem inwestycji dotyczących infrastruktury portowej przez podmioty zarządzające portami,
- wysoki stopień zużycia technicznego części nabrzeży,
- niedostatecznie rozwiniętą sieć dróg wewnątrzportowych, parkingów dla samochodów ciężarowych i ciężkiego sprzętu oraz połączeń z drogami publicznymi.

1. Pojęcie to zostało wprowadzone przez Ustawę o portach i przystaniach morskich z 20 grudnia 1996 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44. Tekst jednolity Dz. U. z 2010 nr 33 poz. 179.

2. Informacja o wynikach kontroli NIK „Warunki rozwoju portów morskich”, NIK, Warszawa 2011, s. 19.

3. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. O portach i przystaniach morskich, Nr DTL-41009/98, Warszawa, październik 1999 r., Informacja o wynikach kontroli gospodarowania terenami i infrastrukturą portową w portach morskich, Nr ewid. LSZ-41050-02, Szczecin, kwiecień 2003 r. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej, Nr ewid. 3/2005/P/04/071/KKT, NIK Warszawa 2005, Informacja o wynikach kontroli NIK „Warunki rozwoju portów morskich” ... op. cit.

4. Według NIK dochody podmiotów zarządzających w niewielkim stopniu odpowiadają potrzebom związanym z finansowaniem portowych inwestycji infrastrukturalnych.

Należy jednak podkreślić, iż podmioty zarządzające polskimi portami morskimi podejmowały i podejmują działania nakierowane na dostosowanie posiadanej infrastruktury portowej do zmieniającej się struktury międzynarodowego obrotu handlowego. Na dowód można podać, iż do przemian systemowych w 1989 r. w polskich portach morskich funkcjonował tylko jeden specjalistyczny terminal kontenerowy zlokalizowany w porcie Gdynia. Obecnie w polskich portach funkcjonuje pięć terminali kontenerowych, w tym po dwa w Gdańsku i Gdyni oraz jeden w Szczecinie⁵. Rozwijano również infrastrukturę związaną z obsługą żeglugi promowej oraz usługami dystrybucyjno-logistycznymi. Rewitalizacji poddawano zarówno istniejącą infrastrukturę specjalistycznych terminali portowych, jak i nabrzeża uniwersalne. W ostatnich latach podejmowano także działania związane z rozbudową infrastruktury drogowej i kolejowej zlokalizowanej w granicach administracyjnych poszczególnych portów morskich.

Niezależnie od przeciętnie wysokiego stopnia dekapitalizacji majątku trwałego w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w raporcie NIK z 2011 r. podkreślono poprawę stanu technicznego większości składników infrastruktury portowej, na co znaczący wpływ miało wsparcie finansowe UE. Zaowocowało to poprawą wskaźnika zużycia infrastruktury portowej w portach Gdańska i Gdyni (tabela 1). Z uwagi na zakup przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście w 2001 r. bazy promowej w Świnoujściu wskaźnik zużycia infrastruktury portowej dla portów w Szczecinie i Świnoujściu ukształtował się na najkorzystniejszym spośród polskich portów poziomie. Wskaźnik ten w badanych w tabeli 1 latach wzrastał, jednak w związku z realizacją kilku dużych inwestycji infrastrukturalnych na terenach portowych należy przewidywać poprawę wartości tego wskaźnika dla zespołu portowego Szczecin – Świnoujście po zakończeniu wspomnianych inwestycji.

Kształtowanie się wskaźnika zużycia głównych elementów infrastruktury portowej w okresie 2004-2012

	2004	2007	2012
Gdańsk	62,30%	62,20%	53,36%
Gdynia	62,50%	58,17%	56,01%
Szczecin – Świnoujście	44,3%	46,7%	50,6%

Źródło: M. Pluciński, *Polskie porty morskie w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 83.

Z uwagi na rolę, jaką odgrywają porty morskie we współczesnym systemie transportowym, obok infrastruktury zlokalizowanej w granicach administracyjnych poszczególnych portów morskich jako nie mniej istotną dla funkcjonowania portów i ich konkurencyjności uznaje się jakość infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza i lądu. Dostęp od strony morza determinuje podstawowe parametry statków, jakie mogą zostać obsłużone w danym porcie morskim. W przypadku infrastruktury dostępu do portów od strony lądu przedmiotem szczególnego zainteresowania jest bezpośredni dostęp do portów, czyli pierwsze lub ostatnie odcinki infrastruktury liniowej komunikujące porty morskie z zapleczem gospodarczym (głównie zlokalizowane na styku z portami elementy infrastruktury drogowej i kolejowej).

Inwestycje w infrastrukturę portową zrealizowane przy wsparciu środków UE

W pierwszej perspektywie finansowej UE (2004-2006) inwestycje z zakresu rozwoju infrastruktury portowej i bezpośredniego dostępu do portów morskich zostały ujęte w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport. W ramach działania 1.2. „Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich” sfinansowano dziewięć projektów portowych przy poziomie dofinansowania mieszczącym się w przedziale 55-75% oraz łącznym dofinansowaniu na poziomie 480,9 mln zł. Wśród sfinansowanych projektów dominowały inwestycje w infrastrukturę wewnątrzportową, z wyjątkiem Gdyni, w której sfinansowano też inwestycje dostępowe.

Na okres perspektywy finansowej 2007-2014 ogólne ramy dla finansowania inwestycji portowych związanych z dostępem do portów od strony morza oraz pierwszymi/ostatnimi odcinkami dostępu drogowego i kolejowego stanowiła „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.”⁶, która uzyskała status oficjalnego dokumentu rządowego. Wśród celów sformułowanych w tym dokumencie ujęto:

- rozwój oferty usługowej w portach,
- koordynację inwestycji infrastrukturalnych związanych z rozwojem portów,
- wypracowanie modelu współdziałania portowych sfer administracji, zarządzania i eksploatacji,
- poprawa wizerunku portów jako ważnych biegunów rozwoju gospodarczego dla regionalnego i lokalnego otoczenia.

5. Chodzi o gdańskie terminale GTC i DCT, gdyńskie BCT i GCT (przeladunki kontenerów wykonuje również BTD) oraz szczeciński terminal DB Port Szczecin.

6. *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.*, MGM, Warszawa 2007.

Dwa pierwsze z wymienionych celów bezpośrednio odnosiły się do procesu budowy nowej i rewitalizacji istniejącej infrastruktury portowej oraz koordynacji jej rozwoju z inwestycjami w infrastrukturę dostępu do portów morskich. Również trzeci z celów strategii nawiązywał do problematyki infrastruktury portowej i dostępu do portów, szczególnie w zakresie podziału kompetencji między podmiotami zarządzającymi portami a administracją morską (urzędy morskie). W omawianej perspektywie inwestycje portowe, dostęp do portów od strony morza oraz pierwsze/ostatnie od-

Projekty infrastrukturalne w portach i w dostępie do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu współfinansowane ze SPOT oraz POIiŚ w latach 2004-2013¹

Porty	SPOT (2004-2006)		POIiŚ (2007-2013)	
	Projekt	Kwota dofinansowania (mln zł)	Projekt	Kwota dofinansowania (mln zł)*
Gdańsk	Infrastruktura dostępu do rejonu nabrzeża przemysłowego	14,3	Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – prace przygotowawcze	14,10
	Poprawa dostępu do WOC II	28,7	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	900,00
	Rozbudowa infrastruktury nabrzeżowej i drogowej	37,4	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap I – przebudowa falochronu wschodniego	77,54
	terminalu promowego Westerplatte	19,2	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II – przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie	139,00
	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego		Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II – przebudowa szlaku wodnego na Motławie	18,25
Gdynia	Budowa Trasy Kwiatkowskiego – III etap	189,2	Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części portu Gdynia	94,35
	Przebudowa ul. Wiśniewskiego – II etap	51,4	Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w porcie Gdynia	59,72
	Przebudowa falochronu głównego wraz z modernizacją systemu nawigacyjnego	65,7	Przebudowa Nabrzeża Szwedzkiego w porcie Gdynia	46,00
			Zagospodarowanie rejonu Nabrzeża Bułgarskiego w porcie Gdynia	82,09
			Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia	53,73
Szczecin – Świnoujście	Budowa infrastruktury portowej dla bazy kontenerowej na Ostrowie Grabowskim –	21,6	Rozbudowa infrastruktury południowej części portu w Świnoujściu	70,88
	Budowa Infrastruktury Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego	53,4	Przebudowa infrastruktury portowej w północnej części Płw. Ewa, w porcie w Szczecinie	35,11
			Przebudowa infrastruktury drogowej w portach w Szczecinie i Świnoujściu	62,41
			Przebudowa infrastruktury kolejowej w portach w Szczecinie i Świnoujściu	72,17
			Budowa infrastruktury terminali portowych w Szczecinie i Świnoujściu – miejsca postojowe	50,00
			Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia	271,01
			Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu	46,12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR oraz MTBiGM [w:] http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/ZmianyWDokumentach/Documents/Lista_projektow_indywidualnych_dla_POIiS_060912.pdf, (dostęp 12.10.2012).

1. W okresie 2007-2014 dodatkowo z puli konkursowej (działanie 7.4) sfinansowano m.in. przebudowę intermodalnego terminalu kolejowego w porcie Gdynia (ZMP Gdynia) oraz inwestycje przedsiębiorstw sfery eksploatacyjnej związanych z eksploatacją terminali kontenerowych (GCT, DB).

ciniki dostępu do portów od strony lądu zostały ujęte w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Podobnie jak w pierwszej perspektywie dominowały inwestycje w infrastrukturę portową (podmioty zarządzające portami), choć pod względem wartościowym odnotować należy wyraźną przewagę inwestycji dostępowych (od strony morza – urzędy morskie, oraz lądu – samorządy miejskie, PLK⁷). Najważniejsze projekty infrastrukturalne sfinansowane przy udziale środków UE przeznaczonych na rozwój portów morskich w okresie 2004-2013 (2015) prezentuje tabela 2.

Kierunki dalszego rozwoju infrastruktury dostępowej

Najważniejszym dokumentem stanowiącym ramy dla finansowania inwestycji w infrastrukturę portową, dostępu do portów od strony morza oraz ostatnich/pierwszych odcinków dostępu od strony lądu na kolejną perspektywę finansową UE (2014-2020) stanowi Program rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)⁸. Wśród priorytetów programu przekładających się na działania inwestycyjne przyjęto:

- rozwój infrastruktury portowej oraz zapewniającej dostęp do portów od strony morza,
- dostosowanie infrastruktury portowej do zmieniającej się struktury ładunkowej oraz rozwoju pozostałych funkcji gospodarczych,
- integracja portów z innymi uczestnikami lądowo-morskich łańcuchów transportowych,
- zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego,
- uwzględnianie w działalności portowej rygorów środowiskowych.

Najważniejsze wyzwanie stojące przed polskimi portami morskimi w kolejnych latach stanowi dostosowanie parametrów infrastruktury portowej oraz infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza do obsługi statków większych niż dotychczas obsługiwane. Jest to związane z zauważalnym w żegludze światowej trendem rosnących parametrów pojemności i nośności statków handlowych. W przypadku portu Gdynia oraz w przyszłości portu zewnętrznego w Świnoujściu wspomniane dostosowanie powinno umożliwić obsługę największych statków mogących wejść na Bałtyk (maksymalne zanurzenie 15 m). Osiągnięcie takich parametrów oraz przebudowa obrotnicy wewnętrzportowej i infrastruktury nabrzeżowej pozwolą gdyńskim terminalom kontenerowym na obsługę kontenerowców oceanicznych. W przypadku Szczecina pogłębienie toru wodnego do 12,5 m pozwoli przyjmować statki o zanurzeniu do ok. 11 m, w gdańskim porcie wewnętrznym stworzone zaś zostaną możliwości do obsługi statków o zanurzeniu do 10,6 m.

Kolejnym istotnym czynnikiem przyczyniającym się do realizacji elementów nowej infrastruktury portowej lub rewitalizacji infrastruktury istniejącej jest zmieniająca się struktura przedmiotowa polskiego handlu zagranicznego transportowanego drogą morską oraz tranzytu obsługiwanego w polskich portach morskich. Dla największych polskich portów morskich dostosowanie do wspomnianych zmian oznacza stworzenie warunków do obsługi:

- nowych ładunków dotąd niewystępujących w obrotach ładunkowych polskich portów morskich,
- ładunków dotąd już obsługiwanych w polskich portach morskich, ale zgłaszających zapotrzebowanie na obsługę w nowych relacji przeładunkowych,
- ładunków występujących w obrotach polskich portów, których wolumen w ostatnich latach znacząco wzrasta,
- ładunków związanych z realizacją priorytetów polityki energetycznej Polski i UE.

Zmianom w realizacji funkcji transportowej polskich portów morskich towarzyszy rozwój usług dystrybucyjno-logistycznych oraz terminali przemysłowo-przeładunkowo-dystrybucyjnych.

Skuteczna konkurencja morsko-lądowych procesów transportowych przez największe polskie porty morskie z bezpośrednimi przewozami lądowymi (szczególnie w relacjach europejskich) wymaga pogłębionej integracji na styku infrastruktura portowa – infrastruktura dostępu do portów morskich od strony lądu. Działania inwestycyjne w tym obszarze będą związane przede wszystkim z budową/przebudową infrastruktury drogowej i kolejowej bezpośredniego dostępu do portów oraz przystosowaniem infrastruktury wybranych terminali portowych do obsługi transportu intermodalnego. Efektem podjętych działań będzie zwiększona przepustowość poszczególnych elementów infrastruktury dostępu do portów od strony lądu, co w konsekwencji przełoży się na poprawę płynności ruchu i likwidację wąskich gardeł w morsko-lądowych procesach transportowych. Przystosowanie terminali portowych do obsługi transportu intermodalnego wpłynie zaś na przeniesienie kolejnych ładunków transportowanych w relacjach z zapleczem gospodarczym na alternatywne w stosunku do przewozów drogowych formy transportu w ramach morsko-lądowych łańcuchów transportowych.

7. Za dostęp do poszczególnych terminali portowych, czyli infrastrukturę drogową i kolejową zlokalizowaną na terenach portowych znajdujących się w gestii podmiotów zarządzających portami, odpowiadają te podmioty.

8. I. Kotowska, M. Mańkowska, M. Pluciński, Program rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Szczecin – Warszawa grudzień 2012.

Realizacja priorytetów odnoszących się do poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego oraz uwzględniania w działalności portowej rygorów środowiskowych również związana jest z działalnością inwestycyjną. W przypadku pierwszego z aspektów zasadne jest podejmowanie kompleksowych i konsekwentnych działań nakierowanych na utrzymanie bezpieczeństwa żeglugi w portach morskich oraz w dostępie do portów od strony morza na najwyższym możliwym poziomie (m.in. poprzez dalszą modernizację systemów VTS/VTMS czy budowę portów schronienia). Uwzględnianie w działalności portowej rygorów środowiskowych związane będzie m.in. z realizacją nabrzeżnych systemów zasilania jednostek pływających w energię elektryczną tzw. cold-ironing, a także infrastruktury portowej umożliwiającej odbiór ścieków sanitarnych ze statków cumujących w porcie bezpośrednio do lądowej sieci kanalizacyjnej.

Problemy i bariery rozwoju polskich portów

Gospodarka gruntami portowymi

Istotnym problemem dla prowadzenia spójnej polityki rozwoju poszczególnych portów morskich, w tym ich infrastruktury, stanowi złożona struktura własności lub użytkowania wieczystego terenów portowych. Jest to konsekwencja uwłaszczenia się na gruntach portowych w początkowym okresie transformacji podmiotów, które posiadały te grunty przed 1989 r. w tzw. zarządzie. Taka sytuacja sprzyja powstawaniu konfliktów przestrzennych. Uniemożliwia również podmiotom zarządzającym pełnienie roli autentycznych gospodarzy portów w ich granicach administracyjnych.

Powierzchnia terenów będących we władaniu spółek zarządzających najważniejszymi portami oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni gruntów w granicach administracyjnych portów

Nazwa portu	Stan na 1 stycznia 2007 r.		Stan na 31 marca 2011 r.	
	w ha	w %	w ha	w %
Gdańsk	656	20,1	672	20,4
Gdynia	255	50,3	261	51,5
Szczecin i Świnoujście	554	20,2	527	17,2

Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK „Warunki rozwoju portów morskich”, NIK Warszawa 2011, s. 22, za: I. Kotowska, M. Mańkowska, M. Pluciński, Program rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Szczecin – Warszawa grudzień 2012, s. 9.

Ustawa o portach i przystaniach morskich przyznała co prawda podmiotom zarządzającym portami prawo pierwokupu przy sprzedaży lub przeniesieniu użytkowania wieczystego (oddaniu w użytkowanie wieczyste) gruntów położonych w granicach portów morskich. Dotychczasowa praktyka pokazała jednak, iż władze portowe rzadko korzystały z prawa pierwokupu terenów portowych, głównie z uwagi na ograniczone zasoby finansowe. Próbą przeciwdziałania dalszemu rozdrobnieniu własności gruntów portowych i ich niekontrolowanemu obrotowi była nowelizacja ustawy o portach i przystaniach morskich, przyznająca prawo pierwokupu terenów portowych (w przypadku niewykorzystania go przez podmiot zarządzający portem) Skarbowi Państwa. Jednak i ten zapis w zasadniczy sposób nie zmienił złożonej sytuacji własnościowej w polskich portach morskich. Nie udało się również wdrożyć w życie postulowanego w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” z 2007 r. zapisu mówiącego o utworzeniu w budżecie ministerstwa odpowiedzialnego za gospodarkę morską rezerwy celowej na wykup nieruchomości portowych⁹.

Inną barierę (realną lub potencjalną) w tym obszarze stanowi brak terenów rozwojowych dla realizacji funkcji transportowej portu w Gdyni. Nawet jednak w portach morskich, w których istnieją rezerwy terenowe, można zaobserwować problem braku przestrzeni dla rozwoju ważnych rejonów portowych. Przykład może stanowić rejon Basenu Górniczego portu Szczecin, dla którego dalszego rozwoju (szczególnie po pogłębieniu dojścia do portu do 12,5 m) niezbędne będzie rozszerzenie granic administracyjnych portu Szczecin o tereny położone po drugiej stronie ul. Gdańskiej.

9. Strategia rozwoju portów morskich... op. cit., s. 32.

Infrastruktura dostępu do portów

Jakość infrastruktury dostępu do polskich portów morskich znacząco odbiega od standardów przyjętych w Europie Zachodniej. Wśród powtarzających się w opracowaniach naukowych oraz raportach NIK zarzutów dotyczących uchybień w infrastrukturze dostępu do najważniejszych polskich portów morskich należy wymienić:

- niedostosowanie przez administrację morską parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza do obowiązujących wymogów w tym zakresie,
- niewystarczający w stosunku do istniejących potrzeb poziom nakładów na rozwój infrastruktury transportu drogowego łączącej porty z zapleczem, brak wystarczającej liczby mostów i odcinków dróg, które pozwoliłyby wyprowadzić ruch ciężarowy z centrów miast i umożliwiłyby bezpośredni dojazd do portów,
- niskie parametry eksploatacyjne i postępującą degradację stanu technicznego linii kolejowych łączących porty z zapleczem, konieczność przejazdu przez obszary miejskie, niezadowalający stan techniczny torów kolejowych na stacjach portowych, nieuregulowane stosunki własnościowe infrastruktury kolejowej na terenach portowych, wysokie koszty dostępu do infrastruktury kolejowej.

Podkreślenia wymaga również fakt niewykorzystania przez największe porty morskie ich lokalizacji w ujściu dwóch dużych rzek. Poza przewozami realizowanymi między zespołem portowym Szczecin – Świnoujście oraz portami Berlina żegluga śródlądowa jako gałąź transportu zaplecza polskich portów morskich jest w praktyce niewykorzystywana.

Faktyczna dostępność do największych polskich portów morskich od strony morza oraz wystąpienie wąskich gardeł w tym obszarze zależy przede wszystkim od wielkości środków finansowych przeznaczanych corocznie z budżetu państwa na utrzymanie tej dostępności na poziomie określonym w stosownym rozporządzeniu ministra infrastruktury¹⁰. Bezpośrednimi konsekwencjami niezachowania parametrów eksploatacyjnych torów podejściowych były ograniczenia eksploatacyjne w dostępie do portów. Problem ten dotyczył zwłaszcza portu w Szczecinie¹¹. W opracowaniu spółki zarządzającej zespołem portowym Szczecin – Świnoujście z 2009 r. podano, że zamknięcie dostępu statków o zanurzeniu przekraczającym 9 m do portu Szczecin może spowodować utratę przychodów w kwocie 4,0 mln zł rocznie¹².

W przypadku inwestycji mających za zadanie skomunikowanie najważniejszych polskich portów morskich od strony zaplecza wysokiej jakości infrastrukturą transportu drogowego, największe znaczenie mają budowane w układzie południkowym autostrada A1 oraz droga ekspresowa S3. Jako nie mniej ważne dla dalszego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki jawią się inwestycje związane z modernizacją linii kolejowych E65, CE65, E59 i CE59 oraz użeglugowaniem polskich odcinków międzynarodowych szlaków żeglugi śródlądowej, tj. E-30 (realizacja przedsięwzięć wyszczególnionych w „Programie dla Odry 2006”), E-40 i E-70¹³. Istotnym problem dla analizowanych portów morskich stanowi również niskiej jakości infrastruktura styku portów morskich z sieciami magistralnymi. Inną barierą stanowi brak koordynacji inwestycji w infrastrukturę liniową dostępu do portów (drogową, kolejową czy wodną śródlądową) z inwestycjami w infrastrukturę wewnątrzportową.

Zewnętrzna granica UE

Porty morskie zlokalizowane na obszarze UE, w tym największe polskie porty morskie, stanowią elementy zewnętrznej granicy UE. Z momentem wejścia Polski do UE ładunki importowane drogą morską spoza Unii Europejskiej mogły przechodzić odprawę ostateczną nie tylko w polskich portach morskich, ale i w innych portach unijnych. Pomimo członkostwa w UE w Polsce znacznie rygorystycznej interpretowano wdrożenie na grunt prawodawstwa krajowego wspólnotowych rozwiązań nakierowanych na wprowadzanie ułatwień celno-podatkowych dla przedsiębiorców korzy-

10. Ostatnia kontrola NIK wykazała, że głębokości torów do portów w Gdyni, północnego w Gdańsku oraz nabrzeża przeładunkowego przy podejściu przez Wisłę Śmiałą w Gdańsku były mniejsze odpowiednio o: 0,4 m, 0,5 m i 3,4 m, tj. o 2,8%, 2,9% i o 48,6%, niż wynikało to z wymogów określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. Innym przykładem ograniczonych środków budżetowych są transfery uzyskane przez UMS Szczecin, który w roku 2009 otrzymał jedynie środki na 35,9% zakresu prac pogłębiarskich wynikających z prac sondażowych, a w 2010 jedynie na 15,5%. [Za:] Warunki rozwoju... op. cit.

11. Przykładem może być wprowadzenie przez dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie ograniczenia ruchu jednostek pływających torem wodnym Szczecin – Świnoujście, m.in. poprzez wprowadzenie ruchu jednokierunkowego i ze zredukowaną prędkością. Obowiązujące w latach 2009–2011 (I półrocze) ograniczenia ruchu skutkowało zmniejszeniem dostępu do portu Szczecin statkom o maksymalnym zanurzeniu, co z powodu wydłużenia czasu przejścia torem wodnym (o długości 68 km) negatywnie wpływało na konkurencyjność tego portu.

12. Warunki rozwoju... op. cit.

13. W latach 2009–2010 opracowana została „Koncepcja programowo-przestrzenna rewitalizacji śródlądowej drogi wodnej relacji wschód – zachód obejmującej drogi wodne: Odra, Warta, Noteć, Kanał Bydgoski, Wisła, Nogat, Szkarpa oraz Zalew Wiślany (planowana droga wodna E70 na terenie Polski)”. Redan sp. z o.o., Szczecin 2010.

stających z obsługi portowej¹⁴. Niekorzystne konsekwencje braku porównywalnych warunków w stosunku do portów zachodnioeuropejskich skutkowały rezygnacją części klientów z korzystania z usług polskich portów morskich, a co za tym idzie utratą wpływów dla polskiego budżetu. Różnica w adaptacji na grunt krajowy tych samych przepisów wspólnotowych w obszarze problematyki celno-podatkowej między Polską a innymi krajami UE (np. Niemcami) związana była przede wszystkim z:

- niewielką skalą wykorzystania ujętych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym „Instytucji Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO” oraz „procedury uproszczonej”¹⁵ dla ułatwienia solidnym i rzetelnym eksporterom i importerom wymiany towarowej z krajami spoza Wspólnoty,
- koniecznością składania przez podatników korzystających z polskich portów z zabezpieczenia na poczet podatku VAT powstałego w związku z importem towarów i mającego być rozliczonym w deklaracji podatkowej (art. 33a ustawy o VAT),
- obowiązkiem złożenia przez podatnika zabezpieczenia tytułem podatku VAT, od którego import towarów był zwolniony w związku z jego bezpośrednio następującym transportem do innego państwa członkowskiego, realizowanym w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy towarów (procedura 42).

Dopiero wprowadzona w 2011 r. zmiana przepisów dotyczących podatku od towarów i usług zrównała warunki odpraw w polskich portach morskich z warunkami istniejącymi w portach Europy Zachodniej¹⁶. Pozytywne zmiany, jakie można zaobserwować w ostatnich latach w największych polskich portach morskich, dotyczyły m.in. wzrostu udziału zgłoszeń celnych odprawianych w procedurze uproszczonej, co przekładało się przede wszystkim na oszczędności czasu dla podmiotów korzystających z obrotu portowego m.in. z uwagi na brak konieczności przedstawiania ładunku w oddziale celnym, oraz na oszczędności finansowe¹⁷.

Pozostałe obciążenia fiskalne

Innym przykładem wprowadzenia w Polsce rozwiązań dyskryminujących polskie porty i przedsiębiorstwa prowadzące na ich terenie swoją działalność gospodarczą w stosunku do portów Europy Zachodniej było zróżnicowanie od 2008 r. możliwości korzystania z obniżenia do 0 stawki podatku VAT na usługi portowe. Ze wspomnianego obniżenia mogły korzystać tylko usługi świadczone na rzecz armatorów, nie zaś dla spedytorów, którzy są głównymi odbiorcami usług portowych. Część izb skarbowych sugerowała również rozbięcie kompleksowej usługi, jaką oferują ładunkom porty morskie, obciążając poszczególne elementy różnymi stawkami podatku VAT. Taka interpretacja podejścia do korzystania z stawki obniżonej obok dyskryminacyjnego podejścia do części klientów portów wywołały problemy przeładowców portowych, którzy w dobrej wierze, stosując podejście niedyskryminacyjne, fakturowali zerową stawkę VAT dla wszystkich klientów. Efektem były naliczone przez urzędy skarbowe kwoty niezapłaconego podatku VAT wraz odsetkami¹⁸. Dopiero zakrojone na szeroką skalę działania środowisk portowych, naukowców związanych z problematyką funkcjonowania portów morskich oraz części świadomej negatywnych konsekwencji ww. interpretacji klasy politycznej doprowadziły do przyjęcia przez sejm w marcu 2011 r. zmiany ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy prawo o miarach, przywracającej preferencyjną stawkę 0% niezależnie na zlecenie jakiego podmiotu odbywają się usługi portowe.

Istotną barierę rozwoju polskich portów morskich stanowią również zjawiska negatywne związane z niekorzystnymi dla portów interpretacjami obowiązujących przepisów prawa. Przykłady takich negatywnie oddziałujących na konkurencyjność portów morskich praktyk przedstawia m.in. raport NIK z 2011 r., wymieniając: decyzję prezydenta Miasta

14. Przykład ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług z 2008 r. Dz. U. Nr 209 z 2008r., poz. 1320.

15. Szczególnie III formy tej procedury – tzw. procedury w miejscu. Z formą tą wiążą się bardzo wymierne korzyści dla firm nię objętych. Ładunek zamiast jechać do oddziału celnego jest dostarczany bezpośrednio do firmy. Nie ma obowiązku fizycznego przedstawienia ładunku. Czynności dokonuje upoważniony pracownik firmy. Funkcjonariusz celny pojawia się tylko w przypadku ewentualnej kontroli ładunku (analiza ryzyka). Firma sama dokonuje zdjęć/nałożenia zamknięć celnych, drukuje i stempluje dokumenty transportowe. Porozumiewanie odbywa się za pomocą systemów informatycznych – wymiana komunikatów. Podmiot ma możliwość obejmowania towarów procedurą także wtedy, gdy oddział celny nie pracuje. Istnieje możliwość uregulowania należności przywózowych w późniejszym terminie – ułatwienia i odroczenia płatnicze zarówno w cle (pozwolenie na odroczenie terminu płatności), jak i podatku. Można rozliczyć podatek zgodnie z art. 33a ustawy o podatku od towarów i usług – rozliczenie poprzez deklarację VAT-7, VAT-7K, VAT-7D. Powyższe skutkuje zwolnieniem z obowiązku zapłaty podatku na konto organu celnego. Od 1.04.2011r. brak jest również obowiązku złożenia zabezpieczenia. Pozwolenie jest bezterminowe, nie ma obowiązku jego przedłużania. [Na podstawie materiałów Izby Celnej w Szczecinie].

16. Wejście w życie 1 stycznia 2011 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 246 z 2010r., poz. 1649) obecnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 73 z 2011r., poz. 392), spowodowało odejście, co do zasady, od obowiązku zabezpieczenia kwoty podatku VAT, od której importowany towar jest zwolniony w związku z jego bezpośrednio następującą wewnątrzspółnotową dostawą. Od 1 kwietnia 2011 r. weszła zaś w życie ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy prawo o miarach (Dz. U. Nr 64 z 2011r., poz. 332). Uchyleniu uległ przepis art. 33a ust. 2 pkt 2 zobowiązujący podatników zamierzających rozliczyć podatek VAT z tytułu importu w deklaracji podatkowej do złożenia zabezpieczenia w wysokości równej kwocie tego podatku.

17. Brak konieczności składania zabezpieczenia, rozliczanie podatku VAT w comiesięcznych deklaracjach.

18. Tylko w portach Szczecina i Świnoujścia była to łącznie kwota ok. 300 mln zł zaległego VAT, plus odsetki.

Gdańska, przedstawioną w grudniu 2010 r. zarządowi Morskiego Portu Gdańsk, ustalającą domiar podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za 2005 r. w kwocie ponad 6 mln zł. Została ona oparta na zarzucie nieuprawnionego skorzystania przez spółkę ze zwolnienia z podatku od nieruchomości (obiekty infrastruktury portowej) oraz zajętych pod nimi gruntów, nierozwiązany w Szczecinie i Świnoujściu problem dotyczący stosowania stawki procentowej dla opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowych w portach w granicach tych miast. Wspomniana opłata pobierana jest w wysokości 3%, przy stawce analogicznych opłat w portach Gdańsk i Gdynia pobieranej w wysokości 0,3%.

Gestia transportowa w polskim handlu zagranicznym

Do 1989 r. największe polskie porty morskie korzystały z istnienia wygodnego dla nich łańcucha logistycznego: duży państwowy producent – państwowy przewoźnik kolejowy – państwowa firma portowa – państwowy armator. Współcześnie porty muszą zdobywać ładunki na coraz bardziej spornym zapleczu gospodarczym. Zmiana struktury podmiotów uczestniczących w międzynarodowej wymianie handlowej (dominacja małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych) wiązała się ze spadkiem udziału własnej gestii transportowej w obsłudze ładunków PHZ. Negatywne następstwa tego zjawiska związane są przede wszystkim z wybieraniem przez zagranicznych gestorów szlaków transportowych alternatywnych w stosunku do tych przebiegających przez polskie porty morskie.

Polityka UE w stosunku do polskich portów morskich

W polityce UE w stosunku do portów morskich można dostrzec sprzeczności, które negatywnie rzutują na funkcjonowanie i dalszy rozwój tych złożonych organizmów gospodarczych. Z jednej strony polityka transportowa UE (co szczególnie było widoczne w zapisach białej księgi polityki transportowej z 2001 r.) wspiera rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu jako alternatywy dla generujących znacznie wyższe koszty zewnętrzne przewozów drogowych. Z drugiej strony dochodzi do sytuacji, w której Morze Bałtyckie oraz Morze Północne zostają objęte bardzo rygorystycznymi przepisami dotyczącymi zawartości siarki w paliwie statkowym (0,1% od 2015 r.), przy braku analogicznych restrykcji na akwenach, których porty mogą stać się skutecznymi konkurentami portów bałtyckich (w tym polskich). Chodzi głównie o porty Morza Śródziemnego i Morza Czarnego. Wspomniane restrykcje uderzą nie tylko w armatorów uprawiających żeglugę na Bałtyku, ale również w porty morskie (m.in. konieczność sfinansowania urządzeń typu cold ironing).

Pożądane działania o charakterze legislacyjno-organizacyjnym

Pierwsza grupa działań nakierowana jest na zwiększenie uprawnień podmiotów zarządzających portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki, w tym:

- doprecyzowanie (zdefiniowanie) zawartego w ustawie o portach i przystaniach morskich pojęcia „ogólnodostępności” odnoszącego się do infrastruktury portowej w związku ze sporami prawnymi powstającymi na tym tle,
- wprowadzenie ustawowych zapisów o obligatoryjnym uzgadnianiu z podmiotami zarządzającymi portami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w granicach portów morskich,
- wprowadzenie obowiązku obligatoryjnego uzgadniania z podmiotami zarządzającymi portami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji zlokalizowanych w granicach portów,
- uznanie inwestycji infrastrukturalnych podmiotów zarządzających portami w granicach portów za inwestycje celu publicznego i umożliwienie im skorzystania z procedury wywłaszczenia,
- wprowadzenie obowiązku obligatoryjnego uzgadniania z podmiotami zarządzającymi portami w toku procedur dotyczących podziału i scalania nieruchomości zlokalizowanych w granicach portów,
- rozszerzenie praw podmiotów zarządzających portami do pierwokupu przy sprzedaży lub pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w granicach portów lub przystani morskich, przy każdorazowych zmianach właścicielskich całości lub części podmiotu

prawnego będącego właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych w granicach portów lub przystani morskich¹⁹,

- zmiana zapisów w ustawie o portach i przystaniach morskich likwidująca konieczność uzyskiwania zgody ministra właściwego ds. skarbu państwa przy oddaniu gruntów portowych w użytkowanie, dzierżawę lub najem na okres powyżej 10 lat²⁰, co znacznie ułatwiłoby podmiotom zarządzającym prowadzenie polityki zachęcania inwestorów do lokowania swojej działalności (najczęściej wymagającej bardzo dużych nakładów finansowych) na terenach portowych,
- przekazanie przez Skarb Państwa podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów SP zlokalizowanych w granicach poszczególnych portów morskich, a niebędących w użytkowaniu wieczystym innych podmiotów;
- przekazanie przez PKP SA podmiotom zarządzającym portami (na wniosek tych podmiotów) prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych,
- stworzenie prawnych podstaw pozyskiwania przez zarządy portów danych statystycznych dla potrzeb prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu.

Dруга група działań związana jest z poprawą dostępu do portów morskich i obejmuje:

- dostosowanie parametrów infrastruktury dostępu drogowego i kolejowego do portów o podstawowym znaczeniu do wymogów sieci TEN-T,
- stworzenie krajowego systemu preferencji dla wspierania przewozów intermodalnych do/z polskich portów,
- budowę i rozbudowę terminali intermodalnych na przejściach granicznych i innych miejscach styku z kolejową infrastrukturą szerokotorową,
- włączenie do sieci dróg krajowych i autostrad, gminnych i powiatowych układów drogowych, łączących drogi krajowe i autostrady z terminalami przeładunkowymi portów morskich,
- zapewnienie dla dróg wiodących do portu parametrów umożliwiających sprawny transport drogowy ładunków ponadgabarytowych,
- jednoznaczne uregulowanie podziału kompetencji w zakresie utrzymania i rozbudowy infrastruktury dojazdowej do portów od strony wody oraz infrastruktury wewnątrzportowej pomiędzy terenową administracją morską – podmioty zarządzające portami morskimi oraz pozostałych użytkowników wieczystych terenów portowych,
- działania na forum międzynarodowym w celu poprawy warunków nawigacyjnych i konkurencyjności żeglugi przez cieśninę duńską i po Morzu Bałtyckim oraz przeciwdziałanie inwestycjom i regulacjom je pogarszającym.

Trzecia grupa działań ma charakter integracyjny. Szczegółowe działania w tym obszarze mogłyby objąć:

- konsolidację granicznych służb fitosanitarnych w ramach jednej służby,
- przeniesienie obowiązku ostatecznej odprawy fitosanitarnej importowanych ładunków z portów morskich do siedziby odbiorcy,
- ułatwienie wewnątrzportowego przemieszczenia ładunków z zachowaniem statusu celnego,
- wprowadzenie ułatwień administracyjnych i celnych poprzez wdrożenie koncepcji „one-stop shop” i „single window”; wsparcie dla inicjatyw typu „autostrady morskie”;

19. Obecny system posiada lukę prawną, która umożliwia pomijanie prawa pierwokupu wykorzystując sprzedaż części przedsiębiorstwa w formie spółki łącznie z prawem własności terenów zlokalizowanych w granicach portów

20. Przy pozostawieniu zapisu o konieczności uzyskania takiej zgody przy sprzedaży czy oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntów portowych.

- inicjowanie cyklicznych spotkań przedstawicieli: administracji morskiej, podmiotów zarządzających portami, jednostek samorządu terytorialnego, wojewódzkiej administracji rządowej, rad interesantów portów oraz ekspertów branżowych (dyskusja nad kluczowymi problemami związanymi z funkcjonowaniem polskiego systemu portów morskich),
- powołanie międzyinstytucjonalnego zespołu złożonego z przedstawicieli resortu transportu, rozwoju regionalnego, poszczególnych portów morskich, PKP PLK, GDDKiA, pełniącego rolę koordynatora inwestycji transportowych na styku porty morskie – poszczególne gałęzie transportu lądowego;
- wspieranie inicjatyw nakierowanych na integrację przedstawicieli środowisk poszczególnych portów morskich m.in. poprzez inicjatywy klastrowe,
- realne włączenie rad interesantów portów w proces zarządzania największymi polskimi portami morskimi,
- podjęcie przez MTBiGM stałego monitoringu równości warunków konkurencji istniejących między polskimi portami morskimi a ich odpowiednikami w Europie Zachodniej oraz w ramach polskich portów morskich (m.in. w kwestii równych obciążeń fiskalnych).



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

12. Infrastruktura energetyczna

Przemysław Zaleski
prezes zarządu ENEA Trading

Wstęp

Podstawowym kryterium oceny realizacji priorytetów europejskiej polityki energetycznej jest wymóg rozwoju infrastruktury energetycznej, zarówno w podsektorze elektroenergetycznym, jak i podsektorze gazu i ropy. Za podstawę bezpieczeństwa energetycznego uznaje się w szczególności rozwój infrastruktury przesyłowej, stanowiącej podstawowy element, bez którego osiągnięcie celów w obszarze bezpieczeństwa nie jest możliwe.

Od kilku lat prowadzone są zwiększone działania inwestycyjne oraz modernizacyjne praktycznie w każdym sektorze odpowiedzialnym za przesył i dystrybucję energii i paliw, jednakże napotyka on liczne bariery formalno-prawne, niejednokrotnie spowalniające lub stopujące możliwość zrealizowania konkretnych inwestycji. Problemem jest zarówno źle skonstruowany system prawny, jak i rozdrobienie decyzyjne na różnych poziomach tworzenia legislacji (od ustawy po plany zagospodarowania przestrzennego, zgody, pozwolenia na budowę itd.) Zdaniem ekspertów stan sieci energetycznych zagraża prowadzeniu skutecznej polityki energetycznej, a jej rozbudowa czy modernizacja jest w obecnym stanie prawnym ograniczona. Jest to swoistego rodzaju dychotomia, bo z drugiej strony inne przepisy prawne stanowią, iż rozbudowa infrastruktury to inwestycje celu publicznego. Ponadto prawo energetyczne zobowiązuje operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych do zapewnienia odpowiedniego poziomu i niezawodności dostaw.

Aktualny system prawny

Polski system prawny obejmujący sektor energetyczny w obszarze szeroko rozumianych inwestycji, modernizacji, remontów lub odtworzenia infrastruktury obejmuje obecnie ponad 105 różnego rodzaju aktów prawnych. Regulacja systemu energetycznego w Polsce odbywa się w kilku obszarach (podsektor elektroenergetyczny – w tym wytwarzanie, przesył i dystrybucja, podsektor „gazu”, podsektor „ropy”, podsektor „ciepło” – w tym wytwarzanie i przesył oraz podsektor „OZE”, czyli odnawialnych źródeł energii). Wszystkie sektory są regulowane na trzech poziomach stanowienia prawa, tzn. najwyższy stanowi ustawa prawo energetyczne, zawierająca podstawowe zasady regulacji oraz wprowadzająca rozwiązania instytucjonalne niezbędne w celu określenia odpowiedzialności za tworzenie szczegółowych zadań regulacji, sposobów ich wdrażania i kontroli ich wykonania oraz ustawy celowe. Następnie są regulacje szczegółowe w postaci aktów wykonawczych do ustawy (wydawane przez Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów i ministra gospodarki i ministra środowiska), a ostatnim poziomem są wytyczne i decyzje prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. System opisujący obszar energetyki obejmuje zbiór zasad i zakresy regulacji określające zarówno sposób funkcjonowania modelu rynku, jak i poszczególnych podsektorów i schodzi do poziomu funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych. Istotnym elementem systemu jest także to, że na ostateczne kształtowanie się rygorów regulacji ma wpływ również orzecznictwo sądu antymonopolowego, stanowiska rady konsultacyjnej przy prezesie URE, a także ocena realizacji założeń polityki energetycznej państwa przedstawiana przez Radę Ministrów sejmowi wraz z ewentualnymi propozycjami ich korekty.

Najważniejszym elementem praktycznym regulującym zasady funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych (zwłaszcza na rynku energii elektrycznej) są rozporządzenia wykonawcze ministra gospodarki. Określają szczegółowo zasady poruszania się w systemie i dotyczą przykładowo: szczegółowych zasad funkcjonowania rynku elektroenergetycznego, zasad stanowienia taryf (rozporządzenie taryfowe), określenia warunków przyłączania podmiotów do sieci (rozporządzenie przyłączeniowe). W rozporządzeniu systemowym określono m.in. sposób koordynacji planowania rozwoju systemu elektroenergetycznego. Natomiast w rozporządzeniu taryfowym określono m.in. rodzaje cen i opłat oraz ich stawek dla każdej koncesjonowanej działalności gospodarczej i sposób ich kalkulowania. Umożliwia to uzyskanie przez przedsiębiorstwa energetyczne środków finansowych na realizację inwestycji w obszarze infrastruktury elektroenergetycznej. Dodatkowym uszczegółowieniem są przygotowywane przez przedsiębiorstwa instrukcje i zasady prawidłowego funkcjonowania konkretnych elementów systemu (infrastruktury wytwórczej, przesyłowej, dystrybucyjnej, zabezpieczającej). Są to przykładowo: instrukcja ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej i dystrybucyjnej IRIESP, IRIESD, regulamin rynku bilansującego energii elektrycznej, regulamin regulacyjnych usług systemowych czy regulamin generacji wymuszonej.

Luki i wady systemu prawnego

Luki i niedoskonałości prawne dotyczące systemu energetycznego związane są głównie z niestosowaniem się do zasad tworzenia aktów prawnych, akcyjności tworzenia aktów prawnych (gaszenia pożarów, bo istotnych elementów nie ujęto, nie przemyślano), niechlujstwa legislacyjnego i bezkrytycznego dostosowywania dyrektyw unijnych do prawa polskiego. Nie można jednak stwierdzić, aby system nie obejmował jakiegoś podsektora, ponieważ w większości są one opisane dość dokładnie, czasem są wręcz przeregulowane. Wadami systemu są głównie niekonsekwentnie przyjmowane definicje i posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Zdarza się, że w nowo tworzonych regulacjach brak korelacji z innymi gałęziami prawa, które także wyznaczają prawne ramy działalności przedsiębiorstw energetycznych (ostatnio wyczyszczono z tych błędów m.in. ustawę o lasach państwowych, ustawę o nieruchomościach, ustawę o służebności).

Odrębną kwestią wpływającą na trudności w stosowaniu przepisów prawa są pojawiające się liczne wątpliwości interpretacyjne przy okazji ich stosowania. Codzienna działalność przedsiębiorstwa energetycznego wymaga dokonywania rozmaitych operacji na tekstach aktów normatywnych i wyprowadzanych z nich normach. Polski ustawodawca często ustanawia cele niemożliwe w ogóle do realizacji albo też niemożliwe do realizacji za pomocą określonej regulacji prawnej lub tworzy środki (instrumenty) prawne nieadekwatne do wybranego celu. Przykładem funkcjonowania elementu systemu prawnego dla sprawnej realizacji zadań energetycznych jest system planowania przestrzennego (MG w swojej strategii postuluje całkowitą reformę tego zagadnienia w kierunku systemu hierarchicznie powiązanego, gwarantującego przenoszenie celów z planowania na poziomie krajowym i regionalnym na poziom lokalny oraz uwzględnianie w planowaniu na poziomie ponadlokalnym lokalnych potrzeb i uwarunkowań). Powiązaniem z energetyką zasobem jest gospodarka wodna, której regulacja prawna także wymaga udoskonalenia, co eksperci wskazują chociażby po prowadzonych w niewłaściwy sposób uregulowaniach melioracji, osuwisk i cieków wodnych.

Stan sieci przesyłowych i dystrybucyjnych

Według danych Ministerstwa Gospodarki: „Krajową Sieć Przesyłową, przesyłającą energię elektryczną ze źródeł wytwarzania do miejsc odbioru, tworzą 74 linie 400 kV, 171 linii 220 kV (o łącznej długości ponad 13 tys. 29 km) oraz 99 stacji elektroenergetycznych zasilających sieci operatorów systemów dystrybucyjnych i odbiorców przemysłowych. Majątek sieci przesyłowych elektroenergetycznych jest zaawansowany wiekowo. Starszych niż 30 lat jest 80% linii o napięciu 220 kV, 23% linii o napięciu 400 kV i 38% transformatorów. W przedziale wiekowym 20-30 lat znajduje się 19% linii 220 kV, 56% linii 400 kV i 34% transformatorów. Młodsze niż 20 lat natomiast jest 1% linii o napięciu 200 kV, 21% linii o napięciu 400 kV i 28% transformatorów”.

W planach PSE Operator SA ujęto ponad 270 zadań; w latach 2012-2025 planowana kwota nakładów wynosi 22,9 mld zł (w tym zgodnie z planem zamierzeń inwestycyjnych w latach 2012-2016 – 8,2 mld zł do roku 2016). Stan sieci przesyłowych jest nie najlepszy, choć poprawia się z roku na rok dzięki zmianie w polityce regulacyjnej. Z dokonanych analiz wynika, że Polska posiada przestarzały technologicznie system przesyłu. Znacząca część linii i transformatorów pochodzi sprzed 20, a nawet 30 lat. Obecnie prowadzone prace nad modernizacją i rozwojem sieci przesyłowych koncentrują się na:

- zamknięciu pierścieni wokół głównych polskich aglomeracji (tzw. oringowanie),
- rozbudowie sieci na obszarze Polski północno-wschodniej, co wynika z analizy technicznej wykonanej przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA (PSE),
- rozwoju połączeń transgranicznych,
- rozbudowie sieci autotransformatorów,
- skracaniu długich ciągów liniowych,
- budowie linii równoleżnikowych i południkowych,
- nadzorze nad prawidłową eksploatacją istniejącej sieci, co także wymaga odpowiednich środków finansowych,
- stopniowej modernizacji głównych magistrali sieciowych w oparciu o technologię niskotemperaturową i niskowisową.

Z przedstawionego przez PSE dla Urzędu Regulacji Energetyki projektu planu rozwoju sieci przesyłowych wynika, że istotnym obszarem inwestycyjnym jest północno-wschodni region Polski. Analizy techniczne wykazały, iż w przypadku awarii na linii 400 kV w części północnej lub północno-wschodniej Krajowego Systemu Elektroenergetycznego może dojść do powstania blackoutu, którego skutki będą odczuwalne w innych częściach kraju. Zachowanie systemu w taki sposób wynika ze słabo rozwiniętej sieci połączeń 400 kV. Posiadane obecnie przez PSE linie prądu zmiennego możliwe do wykorzystania w imporcie energii elektrycznej to zaledwie 100–200 MW. Aktualnie PSE prowadzi 25 dużych projektów inwestycyjnych, z czego 9 jest w trakcie realizacji, 9 w trakcie przygotowywania dokumentacji technicznej i reszta w fazie koncepcyjnej. Realizacja tych projektów jest niezbędna, ponieważ według wyliczeń ekspertów Rady ds. Narodowego Programu Redukcji Emisji sieci przesyłowe są zdekapitalizowane w 71%, dystrybucyjne w 75%, transformatory ze średniego napięcia na niskie w 80%, transformatory ze średniego napięcia na niskie na ścianie wschodniej w 90%, a linie 220 kV, które wspierają linie 400 kV, w 87%. Według raportu Ministerstwa Gospodarki starsze niż 30 lat jest 80% linii o napięciu 220 kV, 23% linii o napięciu 400 kV i 38% transformatorów. Młodszych niż 20 lat jest jedynie 1% linii o napięciu 200 kV, 21% linii o napięciu 400 kV i 28% transformatorów.

Obecnie dyspozycyjność elementów składowych sieci przesyłowej zapewniana jest poprzez systematyczne remonty urządzeń stanowiących majątek sieci przesyłowej oraz eliminację z pracy urządzeń (i aparatury) uznanych za awaryjne. Jednocześnie w najbliższych latach niezbędne będą inwestycje zarówno w sektorze wytwórczym, jak i infrastrukturze sieciowej. Taki jest poziom dekapitalizacji technicznej.

Obecne zapotrzebowanie na moc zostało obniżone przez spowolnienie gospodarcze, co daje czas na skuteczną realizację wielu linii. Według raportu prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za rok 2012 „w 2012 r. krajowe zużycie energii elektrycznej brutto wyniosło 157 013 GWh i było o blisko 0,6% niższe niż w 2011 r. Spadek ten spowodowany był przede wszystkim pogorszeniem się koniunktury gospodarczej, wyrażonym w spadku tempa wzrostu PKB, które wyniosło w 2012 r. 2% (w porównaniu do 4,3% w roku 2011). W rezultacie spadku zapotrzebowania wolumen krajowej produkcji energii elektrycznej brutto ukształtował się w 2012 r. na poziomie 159 853 GWh i był o ponad 2% niższy od wolumenu za rok poprzedni. Nadwyżka produkcji energii elektrycznej nad jej krajowym zużyciem to rezultat korzystnej koniunktury w handlu zagranicznym energią elektryczną. Nadwyżka eksportu nad importem wyniosła w 2012 r. 2 840 GWh, jednak wartość ta była niższa niż w 2011 r. (5 243 GWh)”.

Istotnym problemem dla realizacji inwestycji zarówno w sieci przesyłowej, jak i dystrybucyjnej jest sprawa wysokości odszkodowań za grunty pod infrastrukturą energetyczną. Z przygotowanej na potrzeby Ministerstwa Gospodarki analizy wynika, że całkowite odszkodowanie liczone według algorytmu jest ogromne. Długość elektroenergetycznych linii dystrybucyjnych to ponad 741 tys. km, z tego szacuje się, że ponad 95% ma nieuregulowany stan prawny w zakresie posiadania na nieruchomości. Długość elektroenergetycznych linii przesyłowych to ponad 11 tys. km, z tego PSE Operator SA posiada tytuły prawne do 5% powierzchni zajętej przez pasy technologiczne linii elektroenergetycznych. Liczbę nieruchomości, na których posadowione są linie elektroenergetyczne przedstawia tabela poniżej.

Wyliczenie kosztów odszkodowań bez wdrożenia ustawy:

	liczba działek z infrastr. OSD	liczba działek z infrastr. OSP
Ilość [szt.]	17.072.459	314 000

Wartość odszkodowań przy zastosowaniu metody operatorów szacunkowych:

	OSD	OSP
kwota	39 193 859 739,10 zł	3 200 000 000,00 zł

Koszty wykonania operatów (przy założeniu 250 zł za 1 operat):

	OSD	OSP
kwota	4 268 114 750,00 zł	78 500 000,00 zł

Koszty zastępstwa procesowego (na bazie rozp. MS w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu – stawka min. dot. służebności wynosi 240 zł):

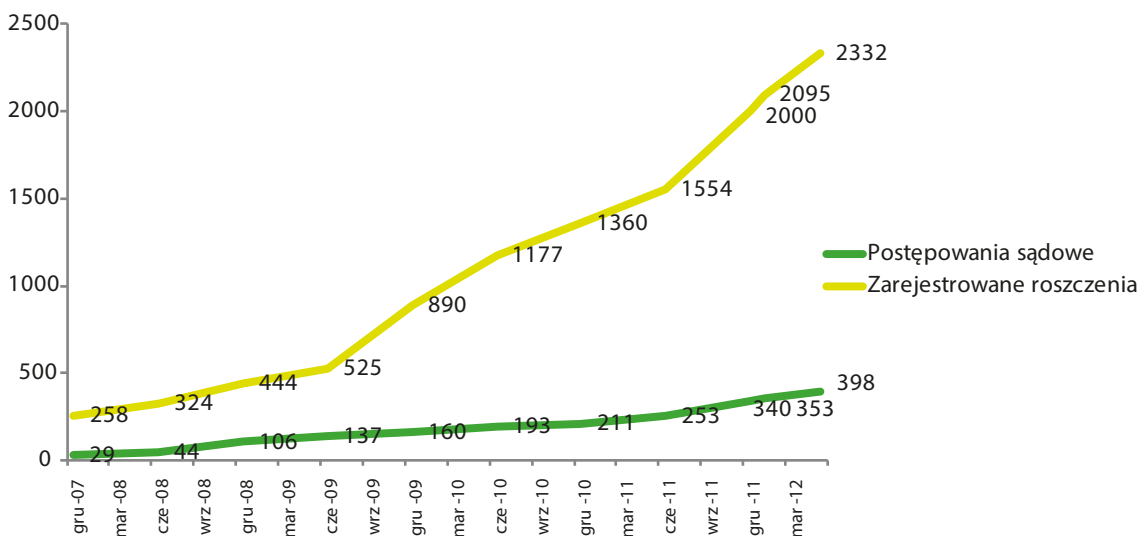
	OSD	OSP
kwota	4 097 390 160,00 zł	75 360 000,00 zł

Szacowane łączne minimalne koszty regulacji stanu prawnego sieci*:

	OSD	OSP
kwota	47 559 364 649,10 zł	3 353 860 000,00 zł

* koszty te nie obejmują kosztów stałych dotyczących m.in. pozyskania dokumentacji, opłat publiczno-prawnych, wynagrodzeń wykonawców itd., szacowanych na ok. 10-15 tys. zł za jedno postępowanie.

Liczba roszczeń właścicieli nieruchomości w stosunku do OSP.



Główne problemy rozwoju infrastruktury przesyłowej na terenie RP

Naistotniejszym problemem dla sektora energetycznego jest brak ustaw regulujących sprawy inwestycyjne, tj. brak przepisów regulujących:

- korytarze infrastrukturalne dla inwestycji sieciowych (elektroenergetyka, gaz, paliwa, ciepło, drogi krajowe, autostrady),
- ujednoczenie prawa energetycznego w zakresie funkcjonowania Operatora Systemu Przesyłowego w obszarze tranzytów międzynarodowych,
- pakiet legislacyjny dla energetyki jądrowej (przede wszystkim gospodarka paliwami radioaktywnymi, przechowywanie paliwa i wypału),
- wykaz inwestycji strategicznych niezbędnych dla stabilności i rozwoju systemu.

Najpoważniejszą sprawą do uregulowania jest brak ustawy o korytarzach infrastrukturalnych, która miała zostać uchwalona przez sejm kilkakrotnie (ostatnia deklaracja mówiła o czerwcu 2013 r. i niestety jak dotąd nie weszła pod głosowanie). Kluczowymi kwestiami, które ma uregulować ustawa są:

- ustanowienie korytarza przesyłowego dla nowych urządzeń przesyłowych,
- zgody na lokalizowanie nowych urządzeń przesyłowych,
- określenie korytarza przesyłowego dla istniejących urządzeń przesyłowych,
- udzielenie pozwolenia na budowę dla urządzeń przesyłowych,
- ustanowienie służebności przesyłu,
- gospodarowanie gruntami w obszarze korytarza przesyłowego oraz ustalenia i przyznania odszkodowań z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu.

Przedstawiciele branży zwracają uwagę, że gdyby ustawa o strategicznych inwestycjach infrastrukturalnych obowiązywała już teraz, znacząca ilość sieciowych projektów inwestycyjnych miałaby szansę realizacji w ciągu roku lub dwóch lat. Obecnie samo zebranie dokumentów formalno-prawnych przed budową linii, w przypadku niewystąpienia konfliktów społecznych i utrudnień, trwa w przypadku linii dystrybucyjnych prawie 2 lata, a w przypadku linii przesyłowych ok. 4-5 lat. Natomiast sama budowa linii elektroenergetycznej oraz testy, pomiary i czynności odbiorowe umożliwiające rozpoczęcie eksploatacji linii trwają tylko ok. 1 roku. Dużym problemem jest również pozyskanie terenu pod inwestycję, ponieważ zdarza się, że właściciel żąda kilkadziesiąt razy więcej niż wartość rynkowa nieruchomości. Według ekspertów z kancelarii prawnej CMS Cameron McKenna projekt ustawy będzie posiadał zapisy rozróżniające ustanowienie korytarza przesyłowego dla nowych inwestycji oraz określenie korytarza przesyłowego dla inwestycji już istniejących oraz ma zawierać przepisy przyspieszające procesowanie w przedmiocie wydania decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego. Właściwe organy zobowiązane będą do wydania opinii w terminie 30 dni, a w przypadku jej niewydania oznaczało to będzie brak zastrzeżeń organu. Bardzo ważnymi zapisami, które pojawiły się w projekcie są:

- wprowadzenie domniemania skuteczności doręczenia pism w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego na ten adres właścicieli gruntów, który jest wskazany w ewidencji gruntów i budynków,
- wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji w przedmiocie ustanowienia korytarza przesyłowego będzie blokowało wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz tzw. decyzji lokalizacyjnej – w odniesieniu do nierucho-

mości objętych wnioskiem w wyżej wymienionym postępowaniu. W takiej sytuacji nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa z mocy ustawy nie będą mogły być przedmiotem obrotu,

- ustanowienie korytarza przesyłowego powinno zostać wydane w ciągu 60 dni,
- decyzja o ustanowieniu korytarza przesyłowego stanowić będzie podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę,
- ustawa wprowadza możliwość lokalizacji dodatkowych urządzeń w istniejącym korytarzu przesyłowym,
- na mocy decyzji administracyjnej będzie na rzecz inwestora ustanawiane ograniczone prawo rzeczowe,
- w odniesieniu do istniejących urządzeń będzie wydawana decyzja o określeniu korytarza przesyłowego,
- ustawa określa sposób wyliczenia wynagrodzenia dla właściciela nieruchomości,
- decyzja o ustanowieniu korytarza przesyłowego będzie wiążąca dla innych organów administracji przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, wydawaniu warunków zabudowy czy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych,
- decyzja o ustanowieniu korytarza przesyłowego oraz decyzja o określeniu korytarza przesyłowego, jak również decyzja o lokalizacji urządzenia przesyłowego w takim korytarzu będą stanowiły podstawę do dokonywania wpisów w księgach wieczystych.

Poważną sprawą są problemy w zakresie umocowania organizacyjnego, zasad współpracy i kompetencji najważniejszych instytucji funkcjonujących w systemie, zwłaszcza identyfikacja miejsc nakładania się kompetencji i prerogatyw. Zakres współpracy i kompetencje instytucji funkcjonujących w systemie energetycznym określa prawo energetyczne. Zakres kompetencji związany jest ściśle z zapewnieniem tzw. bezpieczeństwa energetycznego (dostaw surowców energetycznych: węgla, ropy, gazu, ciepła, energii elektrycznej). Najważniejszym organem w obszarze sektora energetycznego jest minister gospodarki, którego kompetencje określa prawo energetyczne (art. 12 -15). Minister gospodarki jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej państwa. Jednym z jego głównych zadań w zakresie polityki energetycznej jest m.in. nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą oraz współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w energię elektryczną (art. 12). W jego gestii w ramach Rady Ministrów znajduje się inicjatywa ustawodawcza dotycząca zagadnień energetyki i opracowywanie aktów wykonawczych (rozporządzeń) do ustawy prawo energetyczne. Jest to kluczowa kompetencja ministra gospodarki, umożliwiającą mu pośredni wpływ na sektor elektroenergetyczny i działające na przedsiębiorstwa energetyczne. Minister gospodarki opracowuje rozporządzenia do ustawy istotne dla prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, w tym najważniejsze rozporządzenie systemowe, w którym określa szczegółowe warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, budowy oraz eksploatacji urządzeń, instalacji i sieci. W postanowieniach tego rozporządzenia m.in. uwzględniane są aspekty bezpieczeństwa i niezawodnego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, określa się sposób planowania jego rozwoju oraz warunki postępowania operatorów systemów elektroenergetycznych w sytuacjach awaryjnych. Minister gospodarki opracowuje również rozporządzenia taryfowe, systemowe, dotyczące przetargu na budowę nowych mocy wytwórczych, przetargu na wyłonienie sprzedawców z urzędu dla energii elektrycznej, rozporządzenie dotyczące odnawialnych źródeł energii oraz rozporządzenie dotyczące zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych.

Jednakże eksperci podkreślają, że minister gospodarki posiada ograniczone kompetencje w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych prowadzących koncesjonowaną działalność w obszarach: wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i obrotu energią elektryczną należących w całości lub części do Skarbu Państwa, bowiem przedsiębiorstwa te pod względem nadzoru właścicielskiego podlegają ministrowi skarbu państwa. Kompetencje ministra gospodarki ograniczają się praktycznie jedynie do sprawowania nadzoru merytorycznego i monitoringu . Brakuje więc w kompetencjach ministra gospodarki możliwości realnego wspierania inwestycji, stabilizacji inwestycyjnej oraz promowania określonych rozwiązań modelowych dla funkcjonowania sektora.

Drugim kompetencyjnie najważniejszym organem dla systemu energetycznego w Polsce jest Urząd Regulacji Energetyki. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest centralnym organem administracji rządowej powołanym na mocy ustawy z 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Obowiązki i kompetencje prezesa URE są powiązane z warunkami ekonomicznymi funkcjo-

nowania przedsiębiorstw energetycznych (art. 23 ust. 2 ustawy prawo energetyczne) i obejmują bardzo szeroki wachlarz uprawnień.

Następnym organem, istotnym dla systemu energetycznego (w kontekście jego stabilności i rozwoju) jest samorząd województwa, który zgodnie z art. 17 PE uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na terenie województwa oraz opiniuje plany rozwoju poszczególnych paliw i nośników energii dla poszczególnych przedsiębiorstw wspólnie z URE. Gminy jako ostatni element łańcucha są zobowiązane do przygotowywania planów zaopatrzenia gminy (art. 18 PE) w nośniki energii i ciepła, a kontrole nad przygotowywaniem w/w planów sprawuje w imieniu rządu wojewoda, który ponadto monitoruje poziom bezpieczeństwa energetycznego na swoim terenie.

Zakończenie

Pewnym podsumowaniem mogą być wnioski z XV konferencji „Rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej – zamierzenia możliwości, bariery, projektowanie”, na której zostały omówione, zebrane i podsumowane najważniejsze problemy, w obszarze procesu inwestycyjnego, obszaru ochrony środowiska oraz utrudnień już na etapie projektowania inwestycji.

Proces inwestycyjny

- realizacja mechanizmów prawnych zobowiązujących gminy do wprowadzania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) inwestycji użytku publicznego rangi wojewódzkiej lub państwowej;
- ograniczenie mechanizmów odwoławczych na każdym szczeblu postępowania administracyjnego;
- precyzyjne określenie zasad i procedury wydawania decyzji lokalizacyjnych i ich stosowanie eliminujące uznaniowość ich treści i czasu wydawania;
- wdrożenie zasad ustanawiania korytarzy przesyłowych przewidujących: określenie obligacyjnych procedur udzielania pozwoleń na budowę skracających czas jej etapów, ustalenie jednego organu decyzyjnego udzielającego pozwoleń, uwzględnianie w decyzjach środowiskowych „nadrzędnego interesu publicznego”;
- rozszerzenie listy przedsięwzięć budowlanych, zwłaszcza modernizacyjnych i odtworzeniowych (remontowych), wymagających jedynie zgłoszenia, ze wszystkimi konsekwencjami ograniczenia uzgodnień (np. rewitalizacja linii kolejowych);
- ustanowienie zasad przygotowania inwestycji w warunkach braku miejscowego planu;
- zagospodarowania przestrzennego (mpzp) tzn. warunków „uzyskania decyzji ustalającej”;
- lokalizacje inwestycji celu publicznego (ULICP);
- usankcjonowanie możliwości przekształcenia gruntów leśnych na inne cele w ramach ULICP;
- wdrożenie zasad ULICP przy lokalizacji inwestycji w wielu gminach;
- ustalenie rangi i procedury „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” (SUIKZP);
- usankcjonowanie możliwości prowadzenia inwestycji liniowych na podstawie SUIKZP oraz zmiany przeznaczenia gruntów leśnych.

Ochrona środowiska

- wyspecyfikowanie obiektów wymagających raportów środowiskowych i decyzji Rejonowych Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) w kierunku racjonalnego ich ograniczenia;

- powiązanie upoważnień do wydawania ocen i decyzji środowiskowych ze szczeblami administracji, które są przygotowane merytorycznie do zajmowania stanowiska w sprawach mających charakter przedsięwzięć o skali wojewódzkiej lub państwowej;
- skrócenie procedury uzyskania decyzji środowiskowych z określeniem obligatoryjnych okresów dla poszczególnych jej faz (statystyka wskazuje na niezbędny okres od 10 do 18 m-cy);
- określenie w fazie studium wykonalności środków finansowych przeznaczonych na cele związane z ochroną środowiska;
- określenia wymagań środowiskowych (zwłaszcza do inwestycji liniowych: drogi; kolej z uwzględnieniem środków przeznaczonych na ten cel);
- obowiązek przedstawiania dokumentów potwierdzających potrzebę stosowania dróg dla zwierząt oraz ochrony przed hałasem;
- wprowadzenie akredytacji stowarzyszeń uprawnionych do występowania w sprawach środowiskowych z jednoczesnym określeniem ich odpowiedzialności prawnej i finansowej za nieuzasadnione opóźnianie inwestycji;
- ustanowienie zasady równoległego prowadzenia postępowań w sprawie decyzji;
- określanie uwarunkowań środowiskowych z wprowadzaniem inwestycji do dokumentów planistycznych.

Projektowanie

- polskie prawo budowlane lub stosowne rozporządzenia szczegółowe powinny uznawać za projektanta osobę prawną spełniającą określone kryteria;
- w imię racji interesu publicznego (nie grupy zawodowej lub firm) należy wprowadzić ochronę rynku zamówień publicznych przed nierzetelnymi oferentami, w tym w szczególności konieczne jest ustalenie zasad określania rażąco niskiej ceny i rozstrzygnięć uzależnionych od ceny;
- wprowadzenie certyfikatów kwalifikacyjnych usługodawców pod kątem ich doświadczenia i kadry;
- określenie i wprowadzenie do ustawy o zamówieniach publicznych zasad wyboru oferenta na wykonanie prac studialnych i projektowych skomplikowanych przedsięwzięć inwestycyjnych;
- ustalenie ramowych zasad dla umów na projektowanie i nadzór autorski;
- uznawanie tekstu umowy załączanej do specyfikacji istotnych warunków zamówienia jako dokumentu stanowiącego podstawę do negocjacji, stwarzając warunki do określenia zrównoważonych obowiązków stron umowy i zrównoważonego podziału ryzyka;
- określenie klauzul i warunków niedopuszczonych do stosowania w umowach (np. górna granic kar umownych, granica łącznych kar umownych itp.);
- połączenie decyzji lokalizacyjnej z pozwoleniem na budowę w jedną decyzję dla inwestycji liniowych; uproszczenie procedur uzyskiwania decyzji wodno-prawnych i wydzielenie okresów ich pozyskania ze zobowiązań terminowych obciążających projektowanie.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

13. Infrastruktura telekomunikacyjna

Eugeniusz Gaca, członek zarządu
Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Mateusz Janik
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

Ogólna charakterystyka uwarunkowań inwestycji infrastrukturalnych w Polsce

Sieci, jakość i zasięg infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce uległy w ostatnich latach znacznej poprawie. Jednak to najbliższa dekada okaże się decydująca, jeśli chodzi o przyszłość tej infrastruktury. Ambitne plany Unii Europejskiej zakładają kilkukrotne zwiększenie przepustowości sieci oraz ich powszechną dostępność. Strategiczne plany Komisji Europejskiej opisane w Agendzie Cyfrowej 2020, powodują, że inwestycje w rozbudowę sieci szerokopasmowych stanowią jeden z najbardziej interesujących i rozwojowych obszarów infrastrukturalnych.

Inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną mają obecnie istotne znaczenie dla gospodarczego i społecznego rozwoju Polski. Procesy cywilizacyjne i przemiany społeczno-ekonomiczne wiążą się z cyfryzacją podstawowych sfer ludzkiej działalności. Oznacza to, że prawne i biznesowe uwarunkowania inwestycji w infrastrukturę światłowodową powinny w ułatwiać szybki przyrost nowoczesnych sieci światłowodowych, uwzględniając zarówno zwiększenie jej zagęszczenia, jak i likwidację tzw. białych plam, a więc miejsc, w których cały czas brakuje dostępu do sieci. Według raportu Broadband Infrastructure and Economic Growth 10-procentowy przyrost gęstości sieci szerokopasmowej przekłada się na około 1-1,5 procentowy wzrost PKB, przy czym w najbliższych latach wpływ sieci szerokopasmowych na rozwój gospodarczy będzie się zwiększał.

Rozbudowa infrastruktury szerokopasmowej ma kluczowe znaczenie dla dostępu do wysokiej jakości usług cyfrowych. Jednak bez treści i rzeczywistego zapotrzebowania na tego typu usługi oraz bez upowszechnienia kompetencji cyfrowych rozbudowa tego typu infrastruktury wydaje się bezprzedmiotowa. Z tego powodu działania rządu skupiają się nie tylko na „twardych” inwestycjach budowlanych, ale również na działaniach zmierzających do wygenerowania zapotrzebowania na usługi cyfrowe (np. rozwój tzw. e-administracji). Równie ważna jest walka z tzw. wykluczeniem cyfrowym (działanie 8.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka), które – jak pokazuje tegoroczna edycja badania pt. „Diagnoza społeczna” – dotyczą przede wszystkim starszych pokoleń oraz ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Dopiero te trzy obszary działań (rozbudowa infrastruktury, zapotrzebowanie i kompetencje użytkownika) tworzą właściwy kontekst dla rozbudowy sieci telekomunikacyjnej. Nie należy jednocześnie zapominać, że istnienie infrastruktury stanowi warunek konieczny dla dwóch pozostałych obszarów działań.

Czynniki określające uwarunkowania inwestycyjne

Choć parametry polskiej infrastruktury telekomunikacyjnej cały czas nie dorównują średniej unijnej, działania podejmowane w ostatnich latach, zarówno przez administrację publiczną, jak i przedsiębiorców działających na rynku telekomunikacyjnym, zmierzają do poprawy warunków inwestycyjnych, a docelowo do zapewnienia powszechnego dostępu do sieci.

MAiC

Intensywność działań na rzecz optymalizacji rozwoju infrastruktury podejmowanych przez administrację publiczną zwiększyła się po tym, jak pod koniec 2011 r. rząd powołał do życia Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które przejęło część kompetencji Ministerstwa Infrastruktury (przekształconego w Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Dzięki wyodrębnieniu resortu dedykowanego problemom związanym z cyfryzacją, przez którą rozumie się zarówno szereg fenomenów społecznych, rozbudowę infrastruktury, jak i jej technologiczną modernizację, problemy dotyczące warunków inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną zyskały na znaczeniu w porównaniu do drugorzędnej pozycji, jaką zajmowały one na liście priorytetów Ministerstwa Infrastruktury.

Sieci mobilne

Szczególnie istotnym wydarzeniem, które może w najbliższych latach określić kierunek rozwoju polskiej sieci telekomunikacyjnej, jest rozstrzygnięcie przez Urząd Komunikacji Elektronicznej przetargu na rezerwację częstotliwości z zakresu 1800 MHz oraz planowane rozdysponowanie częstotliwości z zakresu 800 MHz. Zwolnienie tych częstotliwości

wiąże się z przyspieszeniem rozbudowy mobilnych sieci szerokopasmowych przez operatorów telekomunikacyjnych, zainteresowanych świadczeniem usługi dostępu do internetu w technologii LTE. Popularność tego rozwiązania jest bezpośrednią konsekwencją rosnącego zapotrzebowania na mobilny dostęp do internetu wśród klientów sieci komórkowych. Związane z działalnością operatorów sieci komórkowych projekty modernizacyjne oraz nowe inwestycje (np. realizowana przez Centertel i T-Mobile sieć Networks! czy inwestycje planowane przez P4, niezbędne do zagospodarowania częstotliwości w paśmie 1800 MHz) wzmacniają obecny zarówno na polskim, jak i światowym rynku trend polegający na wypieraniu sieci stacjonarnych przez sieci mobilne.

Agenda Cyfrowa

Ważnym czynnikiem determinującym plany inwestycyjne oraz merytoryczną zawartość projektów rozbudowy sieci telekomunikacyjnej są wytyczne unijne zawarte w ramach tzw. Agendy Cyfrowej. Jednym z podstawowych celów, jakie w tym zakresie wyznaczyła Komisja Europejska, jest budowa jednolitego rynku cyfrowego oraz poprawa jakości infrastruktury teleinformatycznej. Oczekiwanie Komisji wobec poszczególnych państw dotyczy zwłaszcza zastępowania przestarzałej infrastruktury sieciami nowej generacji (NGA) oraz sukcesywnego zwiększania ich przepustowości. Realizacja infrastrukturalnych planów zawartych w Agendzie Cyfrowej finansowana jest ze środków unijnych – znaczne środki na ten cel zarezerwowane są m.in. w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzeczą Rozwoju Obszarów Wiejskich. Źródła finansowania Agendy oraz sposób ich wydatkowania zakłada istotną rolę jednostek samorządów terytorialnych, na których barkach spoczywa opracowywanie wniosków i organizacja przetargów na realizację zaplanowanych inwestycji.

Samorządy, jako jednostki bezpośrednio odpowiedzialne za realizację unijnych projektów, potrzebują bardziej elastycznych narzędzi prawnych oraz rozwiązań umożliwiających koordynowanie realizowanych prac na poziomie regionów. Taka sytuacja rodzi też potrzebę dostosowania obowiązujących regulacji do realiów działania władz lokalnych – chodzi zwłaszcza o uproszczenie przepisów i procedur oraz jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii dotyczących wskazania podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą zbudowaną w ramach projektów unijnych. Polskie samorządy mają pewne doświadczenie w realizacji tego typu inwestycji, np. dzięki realizowanemu obecnie programowi budowy Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej, realizowanemu w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Jest to jeden z największych projektów wykorzystujących unijne środki finansowe na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną w Europie.

Narodowy Plan Szerokopasmowy

Realizację celów Agendy Cyfrowej w warunkach krajowych ma zapewnić przygotowywany przez MAiC Narodowy Plan Szerokopasmowy (NPS), czyli program rozbudowy sieci NGA. W zgodzie ze średniookresową perspektywą Agendy zakłada on upowszechnienie dostępu do internetu (2013 r.) oraz osiągnięcie do 2020 r. powszechnej przepustowości łącz na poziomie co najmniej 30 Mb/s. Ponadto zgodnie z założeniami NPS do 2020 r. przynajmniej 50% gospodarstw domowych powinno mieć dostęp do łącza o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. Ten ambitny plan zakłada nie tylko intensywną rozbudowę sieci szerokopasmowej, lecz także modernizację już istniejących linii. Większość wprowadzanych obecnie rozwiązań prawnych oraz administracyjnych zmierza do przyspieszenia i poprawy warunków realizacji Narodowego Programu Szerokopasmowego.

Realizacja Narodowego Programu Szerokopasmowego wymaga również skutecznej współpracy pomiędzy podmiotami działającymi na rynku telekomunikacyjnym, administracją publiczną oraz władzami samorządowymi. Dotyczy to nie tylko debaty na temat szeroko pojętych uwarunkowań rozwoju rynku telekomunikacyjnego, ale również zaplanowania i skutecznego wykorzystania środków unijnych przewidzianych w ramach unijnego budżetu na lata 2014-2020.

Memorandum w sprawie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych

Specyfika rynku telekomunikacyjnego, kluczowa rola inwestycji publicznych, a także czynny udział prywatnych operatorów telekomunikacyjnych powodują, że kluczowe znaczenie dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej ma wypracowanie wspólnego interesu pomiędzy poszczególnymi stronami uczestniczącymi w realizacji projektów z zakresu rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej. Zadanie koordynacji działań i wypracowania wspólnego stanowiska w kwestiach strategicznych spełnić mają prace w ramach memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych. MAiC jako inicjator prac nad tym dokumentem liczy na to, że przyczyni się on do stworzenia bardziej przejrzystego i przyjaznego otoczenia prawnego i administracyjnego dla podmiotów działających w branży telekomunikacyjnej. Wypracowane w jego ramach rozwiązania mają usprawnić działania Ministerstwa, a ich efektem mają być rekomendacje, których wdrożenie pozwoli na przyspieszenie rozwo-

ju internetu szerokopasmowego w Polsce. Obecnie w zespołach pracujących nad treścią rekomendacji znajdują się przedstawiciele głównych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych i operatorów działających w Polsce, samorządowcy i dostawcy sprzętu.

Podsumowując ogólne uwarunkowania dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce, należy zauważyć, że zarówno podmioty rynkowe, jak i administracja publiczna na szczeblu krajowym i samorządowym nastawione są na dialog, który przekłada się na propozycje konkretnych rozwiązań. Bardzo ważne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego mają działania jego regulatora, czyli Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Duży nacisk Unii Europejskiej na rozwój sieci szerokopasmowych oraz już przeprowadzone i planowane zmiany w prawie skłaniają do pozytywnej oceny uwarunkowań inwestycyjnych, zwłaszcza na tle branży drogowej czy kolejowej. Główną wątpliwość rodzi stopień przygotowania samorządów do sprawnego wydatkowania środków unijnych, a także ograniczone – obecnie – możliwości koordynowania poszczególnych inwestycji, co wiąże się z częstymi możliwościami dublowania infrastruktury.

Stan infrastruktury

Zgodnie z danymi przytaczanymi w projekcie Narodowego Programu Szerokopasmowego pod koniec 2011 r. dostęp do internetu miało około 78% mieszkańców Polski, a około 37% miało dostęp do sieci szerokopasmowych o przepustowości minimalnej 30 Mb/s. Dostęp do sieci szerokopasmowych o przepustowości 100 Mb/s ma zaledwie 1% populacji. Dane te pozwalają ocenić skalę inwestycji niezbędnych dla realizacji celów Europejskiej Agendy Cyfrowej. Warto jednocześnie podkreślić, że dostępność mobilnej sieci szerokopasmowej LTE, w której zasięgu znajduje się niemal 50% ludności, jest w Polsce prawie dwukrotnie wyższa od średniej unijnej wynoszącej 26%. Najbardziej znaczący przyrost sieci można obecnie zaobserwować w województwach mazowieckim (Internet dla Mazowsza) i wielkopolskim (Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa), jednak największym realizowanym w Polsce przedsięwzięciem jest budowa Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej, która zgodnie z nazwą ma objąć województwa znajdujące się na tzw. ścianie wschodniej Polski.

Ważnym dokumentem pozwalającym na ocenę aktualnego zapotrzebowania na inwestycje telekomunikacyjne w Polsce jest raport UKE o pokryciu Polski infrastrukturą telekomunikacyjną. Z danych przedstawionych w raporcie wynika, że operatorzy koncentrują swoją działalność przede wszystkim w dużych miastach. Tam też realizowana jest znaczna część nowych inwestycji. Białe plamy na mapie infrastruktury telekomunikacyjnej występują najczęściej w gminach o niskiej gęstości zaludnienia, w których przychody mieszkańców są stosunkowo niskie, a liczba silnych podmiotów gospodarczych jest niewielka, szczególnie w województwach znajdujących się na wschodzie Polski. Z drugiej strony inwestycje deklarowane na rok 2012 i lata następne pokazują znaczny wzrost liczby projektów budowy sieci dostępowych w części województw znajdujących się na tzw. ścianie wschodniej, gdzie realizowany jest program ŚŚPW – dotyczy to zwłaszcza województwa podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego. Ponadto znaczny przyrost sieci można zaobserwować m.in. w województwie pomorskim, gdzie realizowany jest program budowy Pomorskiej Sieci Światłowodowej.

Jeśli chodzi o rozwiązania technologiczne stosowane w ramach inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną, to w 2011 r. większość projektów (69% wszystkich inwestycji uwzględnianych w raporcie UKE) dotyczyła budowy sieci w technologii xDSL. Drugą pod względem popularności technologią były sieci 2G i 3G (29% inwestycji uwzględnianych w raporcie UKE).

Wśród podstawowych problemów wynikających z aktualnego stanu infrastruktury telekomunikacyjnej należy wymienić przede wszystkim problem w łączeniu sieci dostępowych z sieciami szkieletowymi. Kłopoty z podłączeniem sieci dostępowych do infrastruktury szkieletowej są szczególnie widoczne na obszarach białych plam, gdzie oznacza to istotny wzrost kosztów inwestycji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że rozwiązanie tego problemu wymaga raczej zmian w sposobie oceny i zasad przydzielania środków finansowych, na co zwracają uwagę m.in. sygnatariusze memorandum.

Podstawowe problemy związane z „ostatnią milą”

Bardzo ważnym narzędziem finansowania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na poziomie regionalnym jest działanie 8.4 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Podmioty składające wnioski w ramach tego działania mogą ubiegać się o dofinansowanie na zbudowanie infrastruktury telekomunikacyjnej pomiędzy najbliższym lub najbardziej efektywnym punktem dystrybucji internetu a użytkownikiem końcowym. Podstawowym celem tego zadania jest bezpośrednio dostarczenie użytkownikowi końcowemu usługi przyłączenia do sieci telekomunikacyjnej i zapewnienia korzystania z usługi szerokopasmowego dostępu do internetu.

Dzięki ustaleniom zespołów roboczych działających w sprawie memorandum o współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych można wskazać na szereg zmian, które powinny przyczynić się do stworzenia bardziej przyjaznego środowiska inwestycyjnego oraz skutecznego wykorzystania środków unijnych.

Przyłączanie sieci dostępowych do infrastruktury szkieletowej

Jednym z podstawowych problemów, na który wskazują eksperci pracujący w zespołach roboczych w ramach memorandum jest kwestia skomunikowania sieci dostępowych z istniejącą infrastrukturą szkieletową. Skuteczne połączenie sieci umożliwiających użytkownikom dostęp do internetu z sieciami szkieletowymi jest warunkiem sine qua non efektywnej sieci szerokopasmowej. Problem dostępu do sieci szkieletowych jest, jak wynika z danych udostępnianych przez UKE, szczególnie dotkliwy w regionach oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Jeden z głównych instrumentów pozwalających na finansowanie inwestycji telekomunikacyjnych, czyli działanie 8.4 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, skupia się przede wszystkim na rozbudowie sieci dostępowych, pomijając kwestię ich skomunikowania z sieciami szkieletowymi. Intencją POIG 8.4. było zapewnienie środków na inwestycje, których uzupełnieniem będą projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Jednak tego typu inwestycji, które są niezbędne dla efektywnego działania sieci dostępowych, cały czas jest stosunkowo niewiele, zwłaszcza jeśli chodzi o tzw. białe plamy na telekomunikacyjnej mapie Polski.

Jednym z możliwych rozwiązań może być budowa elementów sieci szkieletowej pozwalających na skomunikowanie sieci dostępowych z internetem w ramach realizowanych projektów. Takie rozwiązanie, dalekie od systemowości, stanowiłoby doraźną odpowiedź na brak sieci szkieletowej na obszarze danej inwestycji. Jego doraźność wynika z istotnego ograniczenia, jakim jest wykluczenie możliwości budowy sieci szkieletowej jako odrębnego elementu inwestycji realizowanej w ramach POIG 8.4. W praktyce oznacza to, że koszty skomunikowania sieci włączane są w koszty podłączenia abonentów, przy czym wzrost kosztów podłączenia jest wprost proporcjonalny do braków w infrastrukturze szkieletowej na danym terenie. Jest to szczególnie dotkliwe w przypadku obszarów wymagających szczególnie dużych nakładów infrastrukturalnych, co niekoniecznie musi oznaczać brak infrastruktury (niekiedy główną przeszkodą jest szczególnie trudny teren, jak choćby w przypadku obszarów górskich). Zdaniem ekspertów sytuacja taka przekłada się bezpośrednio na pogorszenie przejrzystości kryteriów oceny budowy kosztów samych sieci dostępowych. Dzieje się tak w związku ze znacznym zróżnicowaniem kosztów przyłączenia abonentów w ramach porównywalnych technologii, w zależności od miejsca realizacji inwestycji. Taka sytuacja nie sprzyja zwłaszcza projektom realizowanym w terenach trudno dostępnych, mających status białych plam. W dłuższej perspektywie może się ona przełożyć na nierównomierny rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, jeśli nie pogłębiający, to utrzymujący w mocy obecne dysproporcje pomiędzy obszarami dobrze skomunikowanymi a regionami wykluczonymi cyfrowo z powodu braków w infrastrukturze.

Ponieważ, jak wskazuje raport UKE, mieszkańcy tych regionów znajdują się często w gorszej sytuacji ekonomicznej niż mieszkańcy dużych ośrodków miejskich, obarczanie ich kosztami skomunikowania sieci dostępowych ma przeciwskuteczny wpływ na walkę z wykluczeniem cyfrowym, zmniejszając dostępność sieci, pomimo istnienia samej infrastruktury, co w dłuższej perspektywie jest niezgodne z wytycznymi unijnej Agendy Cyfrowej. Przejrzystość przepisów, a także efektywność samych inwestycji może poprawić wyróżnienie kosztów budowy elementów sieci szkieletowej we wnioskach o dofinansowanie sieci dostępowych. Dzięki temu rozwiązaniu, koszt połączenia sieci dostępowej z siecią szkieletową byłby w mniejszym stopniu przeliczany na abonenta, stwarzając przesłanki dla bardziej zrównoważonego i egalitarnego upowszechniania sieci szerokopasmowych.

Rola sieci szkieletowej

Kolejnym ważnym problemem, który pośrednio łączy się z pytaniem o sposób rozliczania kosztów łączenia sieci dostępowych i szkieletowych, jest wykorzystanie samej sieci szkieletowej – dofinansowanej z środków publicznych – na potrzeby innych projektów szerokopasmowych. Wprowadzenie możliwości wykorzystania elementów sieci szkieletowych budowanych w ramach POIG 8.4 do realizacji także innych usług przewidzianych w biznesplanie wnioskodawcy (np. tworzenie sieci międzygminnych) pozwala nie tylko na lepsze rozdysponowanie środków unijnych, ale również zwiększa elastyczność realizowanych projektów, pozwalając na dostosowanie ich do potrzeb specyficznych dla regionu, w którym realizowana jest dana inwestycja. Co więcej, dzięki uwzględnieniu we wnioskach sieci szkieletowych oraz umożliwieniu świadczenia określonych usług dla biznesu możliwe jest zwiększenie rentowności realizowanych inwestycji, pozyskanie dodatkowych środków oraz zwiększenie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

Kto może skorzystać z „ostatniej mili”?

Efektywność inwestycji zapewniających bezpośredni dostęp do internetu jest również zależna od podmiotów, które są odbiorcami usług dostępowych. Obecnie działanie 8.4 nie pozwala m.in. na podłączenie odbiorców instytucjonalnych do budowanych w jego ramach sieci. Tymczasem wykluczenie cyfrowe na terenie białych plam ma charakter infrastrukturalny, a co za tym idzie dotyka ono w równym stopniu poszczególnych gospodarstw domowych czy przedsiębiorców, jak i instytucji użyteczności publicznej, takich jak szkoły, biblioteki, przychodnie, urzędy i ich filie, zakłady komunalne, kluby i świetlice, ale też posterunki policji, straży pożarnej, filie banków i urzędów skarbowych, centra logistyczne, hotele, kościoły itp. Jak słusznie zauważają autorzy rekomendacji do memorandum, nie bez znaczenia jest również fakt, że wielu abonentów na terenach wiejskich i podmiejskich bardzo często prowadzi działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania i łączy dostęp do internetu dla celów prywatnych i zawodowych, wymagając jednocześnie od operatorów telekomunikacyjnych zawarcia umowy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Umożliwienie dostępu do infrastruktury budowanej w ramach działania POIG 8.4. instytucjom użyteczności publicznej pozwala znacznie poprawić efektywność działania administracji publicznej w danym regionie, ale wspiera również inne działania w ramach POIG, jak choćby przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu.

Integracja różnych elementów infrastruktury (Smart Grid i ITS)

Kolejnym ważnym elementem składającym się na ten obszar problemowy jest umożliwienie wykorzystania istniejącej infrastruktury szerokopasmowej do obsługi innych projektów o istotnym znaczeniu dla danego regionu. Już teraz sieci te mogą być wykorzystywane przy obsłudze miejskiego monitoringu. Szczególnie istotne znaczenie mają one jednak w przypadku usług, w których transmisja danych jest wyjątkowo ważna, jak choćby inteligentne systemy transportowe czy systemy poboru opłat z liczników energii wody lub gazu (sieci Smart Grid). Problematyka ta wiąże się z rosnącym znaczeniem nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania infrastrukturą publiczną. Zarówno rozwój inteligentnych systemów transportowych, jak i sieci Smart Grid będzie miał w najbliższych latach istotne znaczenie dla rozwoju infrastruktury szerokopasmowej. Dlatego też warto przemyśleć model integracji poszczególnych elementów infrastruktury (sieci przesyłowe, infrastruktura drogowa itp.) w kontekście realizowanych obecnie projektów z zakresu rozbudowy sieci teleinformatycznej.

Prawo drogi

Specyfiką inwestycji infrastrukturalnych jest częsta trudność z dostępem do terenu, na którym są one realizowane. W przypadku branży telekomunikacyjnej istotnym problemem przy realizacji większości projektów jest lokalizacja urządzeń telekomunikacyjnych. Czynnikiem, który może znacznie przyspieszyć i ułatwić rozbudowę sieci telekomunikacyjnej, jest wprowadzenie jasnych przepisów dotyczących tzw. telekomunikacyjnego „prawa drogi”. Umożliwienie dostępu do sieci szerokopasmowej dysponentowi terenu, na którym instalowane są tego typu urządzenia (np. stacje bazowe), mogłoby znacznie ułatwić proces inwestycyjny. Przykładem może być tutaj udana współpraca pomiędzy szkołami a operatorami telekomunikacyjnymi na terenach wiejskich. Szkoły, udostępniając operatorom swój teren pod instalację urządzeń telekomunikacyjnych, uzyskują dostęp do sieci, operatorzy natomiast zyskują przychylność społeczności lokalnej i teren.

W obecnych regulacjach istnieją przeszkody formalne dla tego typu działań, zwłaszcza w przypadku projektów realizowanych w ramach POIG 8.4., ponieważ szkoły – jak wspomniano wyżej – nie są traktowane jak odbiorcy indywidualni, a tym samym mają one utrudniony dostęp do sieci, nawet jeśli udostępniają swój teren pod jej budowę.

Inwestycje samorządowe

Specyfika zasad realizacji projektów unijnych powoduje, że rola inicjatora poszczególnych projektów spoczywa często na samorządach. Jednak rola jednostek samorządu terytorialnego w projektach realizowanych w ramach POIG 8.4. może również polegać na umożliwieniu im realizacji własnych projektów infrastrukturalnych. Takie rozwiązanie umożliwia bardziej efektywne rozdysponowanie zasobów, pozwalając jednocześnie uniknąć dublowania inwestycji szerokopasmowych.

Kłopot polega w tym przypadku na braku jasnych wytycznych zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorców, w sprawie współpracy przy projektach dotyczących budowy infrastruktury telekomunikacyjnej. Ponieważ samorządy nie mają możliwości podłączenia do sieci dostępowych i elementów sieci szkieletowych budowanych w ramach POIG 8.4., realizowane przez nie inwestycje dokonują się często z pominięciem działań wykonywanych w ramach tego programu. Jasne określenie zasad współpracy na tej płaszczyźnie jest zatem niezbędne dla optymalizacji rozbudowy infrastruktury.

Koordinacja inwestycji

Osobną grupę ograniczeń inwestycyjnych tworzą problemy związane z koordynacją i współpracą w ramach różnych projektów infrastrukturalnych. Utrudnienia w wykorzystaniu infrastruktury drogowej lub energetycznej dla potrzeb rozwoju sieci telekomunikacyjnych stanowią jedną z ważniejszych barier dla szybkiej i efektywnej rozbudowy spójnej infrastruktury. Problemy te nie dotyczą wyłącznie czysto prawnych regulacji, ale również kwestii współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego czy Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad. Również nieprecyzyjność części określeń wykorzystywanych w prawie budowlanym sprawia, że często ocena kosztów rozwoju jest podatna na arbitralne decyzje.

Kierunek, w jakim mogą w najbliższym czasie rozwijać się regulacje prawne i proceduralne, obrazują niedawne zmiany w przepisach dotyczących rozwiązań FTTH, w myśl których nowo powstające budynki mieszkalne muszą być wyposażone w punkt dostępowy do sieci. Jak jednak wskazują rekomendacje komitetu wykonawczego memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych, również w tej kwestii potrzebne są zmiany doprecyzowujące szereg kwestii praktycznych.

Barierzy inwestycyjne

Przyjmując klasyfikację barier inwestycyjnych zaproponowaną w ramach rekomendacji komitetu wykonawczego memorandum, można wskazać w pierwszym rzędzie na szereg problemów, jakie rozwiązać mogą odpowiednie nowelizacje tzw. megaustawy (ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych). Wskazuje się również na potrzebę zmian w prawie budowlanym. Osobnym obszarem problemowym jest kwestia koordynacji planów rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej z rozwojem sieci drogowej.

Punkty styku z innymi sieciami

Jedną z podstawowych kwestii podnoszonych przez podmioty działające w branży telekomunikacyjnej jest brak praktyki polegającej na projektowaniu punktów styku z innymi sieciami. W obecnej sytuacji inwestycje w różne typy infrastruktury, które zakładają wykorzystanie sieci światłowodowej, nie wiążą się z obowiązkiem projektowania punktów styku z sieciami szerokopasmowymi. Chodzi o sytuacje zakładające np. sterowanie siecią wodociągową czy kanalizacyjną. Podobna sytuacja dotyczy rozbudowy sieci dróg krajowych. Zasadniczy problem polega na tym, że ustalenie punktu styku po zakończeniu inwestycji jest niezwykle czasochłonne i kosztowne. Wprowadzenie obowiązku uwzględnienia punktów styku na etapie realizacji inwestycji może przyczynić się nie tylko do racjonalizacji kosztów budowy punktów styku, ale również do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów infrastrukturalnych.

Udostępnianie sieci przesyłowych

Inną kwestią dotyczącą relacji pomiędzy odmiennymi typami infrastruktury jest możliwość udostępnienia energetycznych sieci przesyłowych na potrzeby sieci szerokopasmowych. Podstawową kwestią jest tutaj określenie sposobu wykorzystania infrastruktury należącej do podmiotów niebędących pod kontrolą Skarbu Państwa na potrzeby publicznych sieci szerokopasmowych. Jak słusznie wskazują autorzy rekomendacji w ramach memorandum, obecne przepisy regulujące tę kwestię (tzn. art. 17-24 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych) właściwie wykluczają możliwość korzystania z infrastruktury energetycznej nienadzorowanej przez jednostki sektora finansów publicznych. Stosowana do tej pory praktyka dotyczy wspólnych inwestycji, zwłaszcza jeśli chodzi o budowę kabli światłowodowych na liniach energetycznych, dzierżawę miejsca w obiektach energetycznych pod szafy teletransmisyjne, na masztach pod instalację radiolinii, w kanalizacji kablowej, dzierżawa włókien światłowodowych, dzierżawa łącz cyfrowych i dzierżawa podbudowy słupowej. Objęcie obowiązkiem dostępu do infrastruktury wszystkich operatorów przemysłowych, w tym podmiotów prywatnych, może w sposób istotny wpłynąć na przyspieszenie i ułatwienie rozwoju sieci szerokopasmowych.

Wprowadzenie odpowiednich regulacji w tej kwestii ma również istotne znaczenie dla realizacji projektów opierających się na integracji sieci przesyłowych i sieci światłowodowych.

Prawo budowlane – niejednoznaczność terminologii

Kolejną grupę problemów i barier inwestycyjnych tworzą kwestie związane z prawem budowlanym. Obok potrzeby doprecyzowania pojęć dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej używanych w zapisach prawa budowlanego (np. „instalacja radiokomunikacyjna” lub „antenowa konstrukcja wsporcza”) doprecyzowania wymagają również same przepisy prawa budowlanego, zwłaszcza zaś te jego aspekty, które dotyczą ochrony środowiska. Eksperti wskazują m.in. na potrzebę wprowadzenia jednoznacznych regulacji dotyczących obowiązku zgłaszania przez inwestora wraz z zamiarem realizacji instalacji radiokomunikacyjnej oświadczenia projektanta o wpływie instalacji na środowisko. Dotyczy to przede wszystkim obszarów objętych programem Natura 2000.

Kanały technologiczne na wiaduktach i mostach

Wprowadzenie obowiązku budowy kanałów technologicznych na mostach i wiaduktach także może w sposób istotny usprawnić proces rozbudowy sieci, znacznie obniżając jego koszty. Budowa sieci na wiaduktach lub mostach po ich ukończeniu jest szczególnie uciążliwa i droga. Wprowadzenie obowiązku budowy kanałów technologicznych byłoby dużym udogodnieniem.

Obowiązek doprowadzenia sieci telekomunikacyjnej do budynku

Bardzo ważnym elementem, który spotkał się z pozytywnym odbiorem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, jest obowiązek doprowadzenia sieci telekomunikacyjnej do każdego nowo budowanego budynku. Zdaniem ekspertów opracowujących rekomendacje w ramach memorandum jest to rozwiązanie, które może zmobilizować inwestorów, zwłaszcza zaś deweloperów do rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej.

Inwestycje drogowe

Koordinacja inwestycji drogowych i rozbudowy sieci telekomunikacyjnej wyznacza odrębny obszar problemów, spośród których najważniejszym jest częsta odmowa lokalizacji inwestycji telekomunikacyjnych w pasach dróg powiatowych i wojewódzkich. Dotyczy to również dróg znajdujących się w gestii GDDKiA. Jest to jedna z najpoważniejszych barier dla rozbudowy sieci telekomunikacyjnej w Polsce, zwłaszcza w sytuacji intensywnej modernizacji sieci drogowej. Z jednej strony niechęć zarządców dróg do wyrażania zgody na realizację inwestycji telekomunikacyjnych jest zrozumiała o tyle, że plany rozbudowy dróg (zwłaszcza na poziomie lokalnym) są rzadko określone w perspektywie długoterminowej, w związku z czym infrastruktura telekomunikacyjna powinna znajdować się jedynie w obszarach niezakładających rozbudowy pasa drogowego.

W praktyce oznacza to, że operator telekomunikacyjny zmuszony jest angażować się w przewlekłe i kosztowne negocjacje dotyczące pozwoleń na budowę na terenach o zróżnicowanej strukturze własnościowej. Lokalizacja inwestycji w pasie drogowym pozwala uniknąć tych problemów, ponieważ podmiotem odpowiedzialnym za ów pas jest jego

zarządca. Ewentualne plany rozbudowy lub przebudowy powinny być w tej sytuacji uwzględniane przy budowie infrastruktury telekomunikacyjnej. Zmiany, które są potrzebne w tej kwestii, dotyczą przede wszystkim kosztów dostępu do pasa drogowego, lecz również skrócenia terminu wydawania decyzji przez zarządców czy doprecyzowania przepisów dotyczących ponoszenia kosztów przebudowy urządzeń w przypadku przebudowy drogi po zakończeniu budowy infrastruktury telekomunikacyjnej.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury

Biała Księga Infrastruktury

14. Rekomendacje

Adrian Furgalski
członek zarządu
Zespół Doradców Gospodarczych TOR
Inicjatywa dla Infrastruktury

Rekomendacje

1) Rozpoczęcie autentycznego dialogu administracji państwowej z branżą budownictwa drogowego. Stan wojny nikomu nie służy, paraliżuje prace budów, opóźnia realizację inwestycji i służy jedynie zwiększeniu zysków kancelarii prawnych oraz dodaje pracy sądom gospodarczym. Dobrym przykładem niech będzie powołanie przez PKP PLK SA Forum Inwestycyjnego, w którego skład oprócz projektantów, inżynierów i wykonawców weszli reprezentanci Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Urzędu Zamówień Publicznych. Autentyczna chęć wszystkich stron usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji pozwoliła na opracowanie dobrych rekomendacji służących temu celowi, jednak do ich wdrożenia niezbędna jest teraz wola polityczna na najwyższym szczeblu.

2) Powrót do koncepcji z 2009 r. powołania pełnomocnika rządu ds. inwestycji liniowych. Minister transportu obarczany jest zazwyczaj całą polityczną odpowiedzialnością za problemy z realizacją dominujących dzisiaj inwestycji, a więc inwestycji drogowo-kolejowych, podczas gdy w tej części procesu przygotowań i uzgodnień, która jest w gestii administracji państwowej, ma on bezpośredni wpływ na około 50% spraw. W pozostałej części ważna jest odpowiedzialność ministra finansów, ministra rozwoju regionalnego, ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz ministra środowiska wraz z podległymi im agendami takimi jak przykładowo Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. Pełnomocnik, w randze Sekretarza Stanu w Kancelarii Premiera, na bieżąco konsultowałby problemy występujące na rynku przy udziale stałego ciała doradczego, skupiającego przedstawicieli rynku i administracji.

3) Stabilizacja i dywersyfikacja źródeł finansowania inwestycji. Niepokojące jest: zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, konieczność zaciągania zobowiązań na spłatę zobowiązań wcześniejszych, wysokie – bo sięgające już rocznie 2 mld zł – koszty obsługi zadłużenia Funduszu; rozpoczęcie od 2013 r. zadłużania PKP PLK SA, tak by możliwe było zapewnienie prefinansowania i wkładu własnego do inwestycji kolejowych; zawieszenie od 2013 r. ustawowego zapisu, stanowiącego iż 18% z akcyzy od paliw silnikowych i autogazu przeznaczanych jest na inwestycje w infrastrukturze lądowej. Środki UE są największym i najcenniejszym źródłem finansowania inwestycji, ale biorąc pod uwagę fakt, że Polska w nadchodzącej perspektywie otrzyma je ostatni raz w tak dużej wysokości, należy rozpocząć rokroczne, stopniowe odtwarzanie pozycji w budżecie państwa służącej finansowaniu inwestycji.

4) Zmiany w zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez wprowadzenie do polskiego systemu prawnego głównych instrumentów zarządzania rozwojem i przygotowywania projektów rozwojowych Unii Europejskiej, zintegrowanie systemu planowania z regionami i terenem obsługiwany przez infrastrukturę oraz wprowadzenie systemu sieciowego podejścia do planowania i zarządzania zamiast działań w transporcie prowadzonych jedynie w obrębie poszczególnych gałęzi. Konieczne jest zapewnienie przejrzystości w procesie dochodzenia do decyzji, zobiektywizowanie kryteriów wyznaczających priorytety inwestycyjne, unikanie pozorności debaty publicznej nad z góry już przesądzonym wariantem inwestycji, wprowadzenie monitoringu zrealizowanych inwestycji, co nie tylko pilnuje racjonalnego wydawania środków, ale śledzi także rezultaty zrealizowanych zadań w sposób niezależny od pojedynczego projektu. Niezbędna jest zmiana podejścia do dokumentów strategicznych i planistycznych z czysto politycznego, traktowanego jak lista politycznych życzeń.

5) Konieczność dokonania zmian legislacyjnych, zapewnienie większej niż obecnie stabilizacji przepisów, respektowania potrzeby przyjmowania przepisów i okresów przejściowych, wydawania na czas aktów wykonawczych. Ponadto konieczne jest:

- przyjęcie nowego prawa budowlanego, zmniejszającego wymogi biurokratyczne nakładane na inwestorów oraz skracające terminy wydawania decyzji;
- usunięcie z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zastąpieniu ich decyzjami w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego; jest to uzasadnione krytyką decyzji o warunkach zabudowy, która powszechnie uważana jest za zbyt dalece uznaniową;
- zmniejszenie ograniczeń realizacji inwestycji na gruntach rolnych klas I-III wynikające z konieczności ubiegania się o uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przejście długotrwałej procedury uzyskiwania zgody ministra rolnictwa i rozwoju wsi;
- wprowadzenie dopuszczalności przeniesienia decyzji administracyjnej z jednego podmiotu na drugi, tak jak jest to możliwe np. w przypadku pozwolenia na budowę czy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyż-

sze regulacje ułatwiają funkcjonowanie przedsiębiorcom poprzez umożliwienie dokończenia realizacji inwestycji przez inny podmiot niż ten, który pierwotnie starał się o uzyskanie decyzji administracyjnych niezbędnych do jej realizacji. Z bliżej nieznanymi powodami takiej możliwości nie przewidziano względem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;

- wprowadzenie odrębnej własności obiektów budowlanych (tzw. prawo warstwowe) co umożliwiłoby ustanawianie odrębnej własności budynków bądź budowli zrealizowanych nad lub pod powierzchnią gruntu niezwiązanego bezpośrednio pod względem gospodarczym z tą nieruchomością;
- przyjęcie nowej ustawy o inwestycjach. Wydaje się, że jest to lepsze rozwiązanie niż kolejne wydłużanie terminów obowiązywania specustaw bądź uchwalanie nowych aktów prawnych do realizacji pojedynczych inwestycji (np. terminal gazu ziemnego skroplonego LNG w Świnoujściu);
- wprowadzenie przepisów regulujących korytarze infrastrukturalne dla inwestycji sieciowych (elektroenergetyka, gaz, paliwa, ciepło), które regulowałyby ustanowienie korytarza przesyłowego dla nowych urządzeń przesyłowych, kwestię zgód na lokalizowanie nowych urządzeń przesyłowych, określenie korytarza przesyłowego dla istniejących urządzeń przesyłowych, udzielenie pozwolenia na budowę dla urządzeń przesyłowych, stanowienia służebności przesyłu oraz gospodarowania gruntami w obszarze korytarza przesyłowego wraz z odszkodowaniami z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu;
- w branży telekomunikacyjnej istotnym problemem przy realizacji większości projektów jest lokalizacja urządzeń telekomunikacyjnych. Czynnikiem, który może znacznie przyspieszyć i ułatwić rozbudowę sieci telekomunikacyjnej, jest wprowadzenie jasnych przepisów dotyczących tzw. telekomunikacyjnego „prawa drogi”.

6) Zmiana podejścia do kwestii zamówień publicznych. W postępowaniach przetargowych zbyt często dominuje kryterium najniższej ceny, co ogranicza wykorzystanie innych walorów, takich np. jak: jakość oferowanych usług, propozycję zastosowania określonych materiałów czy technologii, doświadczenie wykonawców zdobyte w ciągu wielu lat obecności na rynku itp. Takie postępowanie nie pozwala na wybór optymalnych rozwiązań, które należy oceniać nie tylko z perspektywy jednorazowego wydatku na etapie wykonywania określonego obiektu, ale także późniejszych kosztów związanych z jego eksploatacją. Niezależnie od powyższego, w przypadku gdy zamawiający zdecyduje się na zastosowanie ceny jako jedyne kryterium, to niestety zdarza się, że pomimo zaistnienia ku temu przesłanek (oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia), nie są stosowane przepisy, które obligują zamawiającego do odrzucenia takiej oferty. Warto przypomnieć, że prawo nakazuje wybór „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”, co z obawy na ewentualne konsekwencje stało się dla zamawiającego równoznaczne z wyborem oferty o najniższej cenie.

7) Ograniczenie problemu występującego w postępowaniach przetargowych, jakim jest pojawianie się wśród oferentów podmiotów, które nie posiadają odpowiedniego doświadczenia i zasobów dla realizacji przedmiotu zamówienia, jednak oferują wyjątkowo niską cenę. Konieczne jest skrupulatniejsze badanie zdolności oferenta do realizacji przedmiotu zamówienia, szczególnie w przypadkach, gdy jedynym kryterium wyboru oferty jest cena. Rozważyć należy powrót do stosowania wobec wykonawców warunku w zakresie „płynności bieżącej” oraz sformułowanie wzorów dotyczących określenia wymaganego średniego przychodu i wymaganej kwoty środków własnych.

8) Wyeliminowanie możliwości „handlowania kontraktami”, czyli uniemożliwienie wykonawcy podzlecenia całego kontraktu innym podmiotom. Najlepszym rozwiązaniem tego problemu byłoby doprecyzowywanie, jaką część kontraktu musi wykonać zwycięzca przetargu, a jaką może zlecić podwykonawcom.

9) Ograniczenie wprowadzania zmian w umowach polegających na odstępstwie od wzorca umowy FIDIC, który jest uznanym międzynarodowo standardem zawierania umów na roboty budowlane. Cechami charakterystycznymi warunków kontraktowych FIDIC są m.in.: istnienie warunków szczególnych przystosowujących warunki ogólne do prawa krajowego i wymagań zamawiającego, wprowadzenie inżyniera (zespołu) jako uczestnika realizacji kontraktu, działającego w imieniu zamawiającego (inwestora), rozwinięty system wprowadzania zmian i korekt w wykonywanych robotach, spójny mechanizm rozwiązywania roszczeń i sporów przez inżyniera, komisję rozjemczą i arbitraż. W polskich warunkach wykonawca nie ma prawa do zwiększonego wynagrodzenia w przypadku opóźnień zamawiającego w przekazywaniu projektów, placu budowy czy konsekwencji innych opóźnień i ryzyk zamawiającego. Silniejsza pozycja inwestora przejawia się m.in. w zlikwidowaniu ograniczeń wysokości kar umownych, możliwości egzekwowania tych kar nawet w przypadku, gdy brak winy wykonawcy (np. niesprzyjające warunki pogodowe lub działania osób trzecich) albo naruszenie umowy nie wpływa na terminowość ukończenia i jakość robót. Umowy nie obligują inwestorów do współpracy z wykonawcą, np. przy uzyskiwaniu zgód i decyzji niezbędnych do realizacji inwestycji. Nie ponoszą oni także odpowiedzialności za poprawność i kompletność dokumentacji projektowej.

10) Dokonanie zmiany w niesprawiedliwym obecnie podziale ryzyk. Idealny system podziału ryzyk przyjmuje, że ryzyko przejmuje strona, która może oddziaływać na czynniki generujące ryzyko; ryzyko przejmuje strona, która może wpływać na skutki ryzyka (ograniczać je); ryzyko przejmuje strona, która jest w stanie ponieść skutki ryzyka. W Polsce specyfikacja przetargowa nakłada pełne ryzyko związanego z realizacją inwestycji na wykonawcę. Konieczna jest zatem równowaga i racjonalny podział ryzyka w procesie budowlanym.

11) Wprowadzenie waloryzacji cen kontraktowych. Okres między składaniem ofert a faktyczną realizacją kontraktu jest na tyle długi, że naturalnym zjawiskiem były, są i będą zmiany cen ważnych czynników produkcji, rzutujących na koszty budowy.

12) Rozwiązanie problemu robót dodatkowych, które w obecnej procedurze wydatkowania środków UE zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nie stanowią tzw. kosztu kwalifikowanego, a więc ich zaakceptowanie oznacza pokrycie ich ze środków własnych inwestora. Alternatywne rozwiązanie, jakim jest wprowadzenie przetargu na roboty dodatkowe (który nie zawsze wygrywa pierwotny wykonawca) opóźnia prace. Roboty takie powinny być dodatkowo wyceniane i powinny zwiększać cenę ryczałtową kontraktu.

13) Odejście od automatyzmu stosowania w przetargach formuły „projektuj i buduj”. Jak pokazuje doświadczenie, w projektach większych i o dużym stopniu komplikacji oraz zaangażowania potencjału wykonawców lepszym rozwiązaniem jest stosowanie formuł rozdzielnych.

14) Reforma sądownictwa administracyjnego oraz eliminacja przewlekłości postępowań w sądach cywilnych, szczególnie w sprawach gospodarczych.

15) Szersze stosowanie arbitrażu. W Polsce ma on zastosowanie jedynie do ok. 5% spraw, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej stosowany jest aż w 60% przypadków. Jednym z podstawowych założeń postępowania arbitrażowego jest jego szybkość. Postępowanie arbitrażowe z zasady jest jednoinstancyjne. Oznacza to, że wyrok jest ostateczny i nie istnieje możliwość odwołania. Postępowanie jest ponadto w znacznym stopniu odformalizowane, np. w zakresie komunikacji stron i co istotne w postępowaniu arbitrażowym to strony decydują o sposobie jego prowadzenia np. w zakresie ilości pism procesowych czy harmonogramu ich składania.

16) Ukrócenie procedury wyłudzania środków finansowych od inwestorów przez organizacje pseudoekologiczne w zamian za odstąpienie od blokowania inwestycji poprzez doprecyzowanie trybu postępowania administracyjnego, szkolenia dla samorządów prowadzących postępowania o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i pozwoleń na budowę. Zasadnym wydaje się także przeznaczenie środków finansowych dla GDOŚ na zinventaryzowanie i zwaloryzowanie zasobów przyrodniczych, które następnie udostępniane byłyby inwestorom.



Inicjatywa
dla Infrastruktury



Inicjatywa
dla Infrastruktury