

Ryszard Rolbiecki*
Uniwersytet Gdański

Możliwości wykorzystania kapitału prywatnego w finansowaniu infrastruktury transportu jako czynnika determinującego rozwój systemów i usług logistycznych**

Infrastruktura transportu jako podstawowy element infrastruktury logistycznej

Działania przedsiębiorców zorientowane na obniżkę kosztów jednostkowych produkcji związane są bezpośrednio z postępem technicznym, który ma umożliwić wzrost wydajności pracy. Współcześnie, obok postępu technicznego, istotne znaczenie mają również możliwości redukcji kosztów poprzez pogłębienie specjalizacji produkcji, wzrost powiązań kooperacyjnych i zakresu współpracy pomiędzy różnymi podmiotami gospodarczymi. Koordynacja tych procesów wiąże się w konsekwencji z potrzebą praktycznego wykorzystania zasad logistyki w organizacji zaopatrzenia, produkcji i zbytu. W tym świetle jednym z podstawowych czynników determinujących skuteczną i efektywną realizację procesów logistycznych jest infrastruktura transportu, postrzegana jako jeden z kluczowych elementów infrastruktury logistycznej¹.

Zaniedbania w rozwoju sieci infrastrukturalnej wpływając między innymi na wzrost kosztów obsługi transportowej (wysoki poziom kongestii, zagrożenie bezpieczeństwa przewozu), ograniczenie możliwości kooperacyjnych (zakłócenia w rytmiczności i terminowości dostaw), są nie tylko przyczyną obniżenia cenowej konkurencyjności produkcji, ale także istotną barierą w procesie rozwoju nowoczesnych koncepcji logistycznych,

zorientowanych na optymalizację przepływu dóbr w gospodarce².

Wysoka ranga infrastruktury transportu w rozwoju gospodarczym powoduje, że odpowiedzialność za zapewnienie właściwego dostępu do sieci transportowej należy do głównych zadań sektora publicznego. Z tego też powodu podstawowym systemem finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych jest tak zwany system tradycyjny, polegający na wykorzystywaniu środków budżetowych jako źródła finansowania inwestycji. Ograniczoność własnych zasobów budżetowych kraju powoduje, że istotnymi źródłami tego systemu są również środki pomocowe budżetu unijnego, a także pozyskiwane przez sektor publiczny kredyty oraz pożyczki zaciągane z krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych.

Silna presja społeczeństwa na ograniczanie wydatków publicznych sprawia, że możliwości zapewnienia odpowiednich funduszy na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych ze środków budżetowych, nawet uzupełnianych kredytami oraz środkami pochodzącymi z opłat pobieranych od użytkowników infrastruktury transportu, stają się coraz bardziej ograniczone. Pojawia się więc ryzyko, że opóźnienia w rozwoju infrastruktury mogą komplikować rozwój systemów i usług logistycznych.

W Europie Zachodniej nakłady na inwestycje infrastrukturalne ze środków publicznych stanowią obecnie 1%

PKB, podczas gdy w 1970 r. stanowiły 1,5% PKB³. Stąd też przejęcie pełnej odpowiedzialności finansowej przez sektor publiczny za realizację przedsięwzięć o charakterze publicznym, w tym w dziedzinie rozwoju infrastruktury transportu, jest zadaniem bardzo trudnym. W tym świetle ważną rolę w przyspieszeniu modernizacji i rozbudowy sieci transportowej jako z elementów infrastruktury logistycznej może odegrać finansowanie jej rozwoju poprzez wykorzystanie kapitału prywatnego. Według szacunków, prywatne oszczędności w Europie są znaczne i zdaniem ekspertów są one dowodem, iż rynek dysponuje znacznym kapitałem, który mógłby być istotnym wsparciem dla inwestycji infrastrukturalnych⁴. Dlatego też Komisja Europejska od 1995 r. podjęła starania mające na celu wdrożenie nowych mechanizmów prawnych, umożliwiających zachęcenie kapitału prywatnego w realizacji projektów infrastrukturalnych.

Rola kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w krajach Europy Zachodniej

Dotychczasowe doświadczenia Europy Zachodniej w finansowaniu rozwoju infrastruktury transportowej przez sektor prywatny są stosunkowo skromne i zróżnicowane w poszczególnych krajach. Sceptycznie do lokowania kapitału prywatnego

* **Dr Ryszard Rolbiecki, Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Katedra Polityki Transportowej (przyp. red.). Artykuł recenzowany (przyp. red.).

¹ Szerzej na temat infrastruktury logistycznej w: Z. Kordel: Infrastruktura logistyczna a centra logistyczne. W: Modelowanie procesów i systemów logistycznych. Cz. II. Praca zbiorowa pod red. M. Chaberka. Zeszyty Naukowe UG ETL, Gdańsk 2002, nr 24.

² E. Załoga, G. Stępień: Uwarunkowania rozwoju zintegrowanych łańcuchów transportowych. W: Zintegrowane łańcuchy transportowe - przesłanki i warunki rozwoju. Materiały konferencyjne „Translog 2005”, Szczecin 2005.

³ Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010: czas wyborów. Biała Księga COM(2001) 370, Bruksela 2001.

⁴ Rozwój infrastruktury transportu. Praca zbiorowa pod red. K. Wojewódzkiej-Król. Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002, s.107.

w rozwój sieci transportowej odnoszą się zwłaszcza Niemcy, gdzie inwestycje infrastrukturalne są prawie wyłącznie realizowane przez państwo, bądź będące pod jego kontrolą korporacje⁵. Największe doświadczenia w wykorzystywaniu kapitału prywatnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze publicznym, w tym infrastrukturalnych, posiada Wielka Brytania. Z szacunków wynika, że w kraju tym ok. 25% wszystkich przedsięwzięć publicznych jest realizowanych przy współpracy sektora publicznego z partnerami prywatnymi.

W krajach UE-15, które w największym stopniu korzystają ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, czyli w Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Irlandii, rozpowszechniła się nowa koncepcja finansowania inwestycji infrastrukturalnych, polegająca na łącznym wykorzystywaniu zarówno krajowych środków publicznych i dotacji unijnych, jak i kapitału prywatnego. Forma ta określana jest jako hybrydowy model Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (PPP).

Przykładem inwestycji infrastrukturalnej (tabela 1), która została zrealizowana mimo braku wystarczających środków publicznych, dzięki

wykorzystaniu systemu partnerstwa publiczno – prywatnego w modelu hybrydowym, jest wybudowana w latach 1992 – 2000 obwodnica Aten (65,2 km). Źródła finansowania tej inwestycji stanowiły:

- środki budżetowe Grecji oraz dotacje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (34%)
- kapitał podmiotów prywatnych (14%)
- kredyty EBI (45%) i inne kredyty komercyjne (7%).

Ten system finansowania pozwolił na transfer większości ryzyka finansowego, a także ryzyka projektu, budowy, eksploatacji i natężenia ruchu na stronę prywatną. Natomiast sektor publiczny przejął ryzyko wykupu gruntów pod inwestycję. Okres eksploatacji obwodnicy przez spółkę koncesyjną upłynie w 2024 r.

Przykładem sprawnej realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego, finansowanego w systemie PPP, jest również przekazany we Francji do eksploatacji w grudniu 2004 r. 2,46 – kilometrowy most wiszący Millau. Budowa tego obiektu od rozpoczęcia procedur przetargowych do momentu oddania do użytku trwała 4 lata, a nakłady finansowe wyniosły 394 mld euro⁶.

Z doświadczeń europejskich wynika, że w ramach Partnerstwa Pub-

liczno – Prywatnego realizowane są także inwestycje infrastrukturalne w transporcie kolejowym. W tym systemie budowano w ostatnim czasie linię kolejową dużych prędkości HSL-Zuid w Holandii. Do zadań sektora publicznego należą: roboty ziemne, konstrukcja oraz budowa podtorza, natomiast do sektora prywatnego należy przede wszystkim wykonawstwo prac torowych, budowa ekranów akustycznych, sieci trakcyjnej, urządzeń telekomunikacyjnych i sterowania ruchem oraz utrzymanie urządzeń naziemnych. Zgodnie z umową koncesyjną podpisaną na 30 lat, sektor prywatny jest także odpowiedzialny za zapewnienie finansowania w okresie realizacji inwestycji. W fazie eksploatacji koszty ma natomiast ponosić państwo⁷.

Innym przykładem wykorzystania instytucji PPP w transporcie kolejowym jest realizowana obecnie, w ramach programu sieci TEN, budowa szybkiego połączenia kolejowego o długości 45 km (w tym 8 km tunel pod Pirenejami) między Perpignan we Francji i Figueras w Hiszpanii. Budowa ta planowana jest do 2009 r. Następnie, przez 45 lat konsorcjum firm prywatnych TP Ferro, które wygrało przetarg na realizację projektu, będzie pobierać opłaty od użytkowników korzystających z połączenia kolejowego. Po upływie tego okresu obiekt będzie przekazany nieodpłatnie na rzecz władz państwowych Hiszpanii i Francji. Zgodnie z warunkami umowy koncesyjnej konsorcjum prywatne zabezpiecza 50% potrzebnych środków finansowych, w tym 10% z funduszy własnych, a 40% z zaciągniętych kredytów bankowych. Natomiast sektor publiczny jest odpowiedzialny za pokrycie 50% planowanych kosztów projektu. Źródłem pochodzenia kosztów sektora publicznego w 10% są środki funduszy unijnych, a pozostałej części środki budżetowe Francji i Hiszpanii. Ponieważ w warunkach kontraktu dokonano zastrzeżenia, że nie istnieje możliwość zwiększenia w tej inwestycji środków publicznych, stąd też

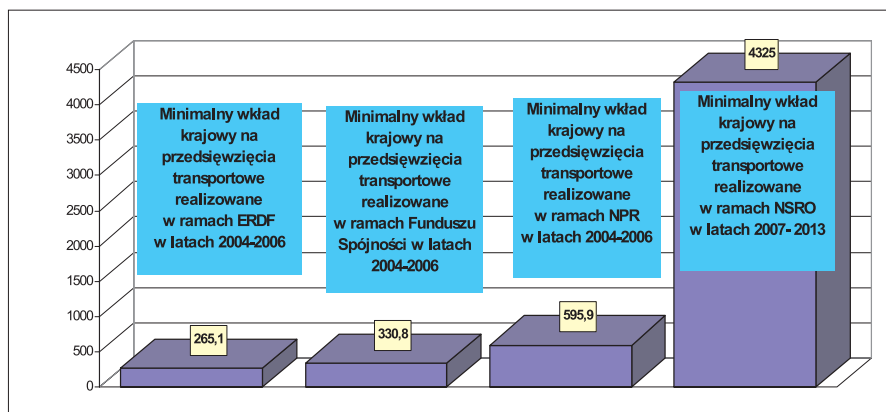
Tabela 1. Przykłady inwestycji infrastrukturalnych w sektorze transportu finansowanych w modelu hybrydowym Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Źródło: A. Gajewska-Jedwabny: *Hybrydowy model partnerstwa. „Dobra Firma - rozwój infrastruktury”*. Dodatek do „Rzeczpospolitej” 2005, nr 237.

Kraj	Projekt	Wartość w mln euro	Źródło i wartość grantu w mln euro
W.Brytania	Salford Quays Manchester (także przedłużenie Metrolink), realizacja 1997 - 2000	189,0	ERDF - 16,1
Grecja	Lotnisko w Atenach realizacja 1976 - 2001	2 109,0	Fundusz Spójności -250,0
Grecja	Obwodnica Aten realizacja 1992-2000	2 040,0	ERDF - 476,0
Irlandia	Kolejka Luas w Dublinie realizacja 2000 - 2006	1 763,0	ERDF - 150,0
Irlandia	Obwodnica M1 Drogheda realizacja 1999 - 2003	254,0	Fundusz Spójności - 52,2
Portugalia	Most na rzece Tag realizacja 1993 - 1998	897,0	Fundusz Spójności - 311,0
Hiszpania i Francja	Kolej Perpignan - Figueras realizacja 2004 - 2009	1 100,0	Fundusze TEN-T - 55,0

⁵ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki: Problemy finansowania europejskiej infrastruktury transportu. „Problemy Ekonomiki Transportu” 1996, nr 4.

⁶ O. Grygier: Prawdy i mity. „Dobra Firma - rozwój infrastruktury”. Dodatek do „Rzeczpospolitej” 2005, nr 237.

⁷ Biuletyn Informacyjny 2006, nr 1. Ministerstwo Transportu i Budownictwa, Warszawa 2006.



Rys. 1. Minimalny wkład krajowych środków publicznych w realizację projektów transportowych współfinansowanych ze środków UE w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO w 2007-2013 (mln euro). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie funduszy akcesyjnych w latach 2004-2006. Ministerstwo Transportu i Budownictwa (<http://mi.gov.pl./moduly/aktualnosci...>); S. Krzemiński: Źródła finansowania rozwoju transportu. „Przegląd Komunikacyjny” 2005, nr 12.

sektor ten nie ponosi ryzyka ewentualnego zwiększenia nakładów inwestycyjnych na to przedsięwzięcie. Jednym z problemów finansowania tego przedsięwzięcia był brak spójności pomiędzy wpłatami ze środków pomocowych UE, które są przyznawane w momencie udokumentowania poniesionych kosztów, a płatnościami na rzecz partnera prywatnego. Dlatego też płatności te sektor publiczny dokonuje ze środków własnych, a następnie aplikuje o ich zwrot z funduszy pomocowych Unii Europejskiej⁸.

Do aktualnie realizowanych projektów infrastrukturalnych w ramach PPP należą także:

- rozbudowa sieci metra i linii tramwajowych w Barcelonie
- budowa linii metra w Porto

- rozbudowa sieci metra w Londynie, która uznawana jest za największy projekt w dziedzinie komunikacji publicznej na świecie, finansowany w systemie PPP⁹.

Ostateczna ocena skuteczności finansowania inwestycji w ramach systemu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego jest możliwa dopiero po zakończeniu okresu, na jaki zawarta została umowa koncesyjna, najczęściej na okres 25 – 30 lat. Ze wstępnych obserwacji wynika, że w większości przypadków PPP zachowywane są przez wykonawców koszty inwestycji oraz okres budowy. Natomiast z przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii badań wynika, że tylko 27% przedsięwzięć finansowanych w systemie tradycyjnym jest zgodna

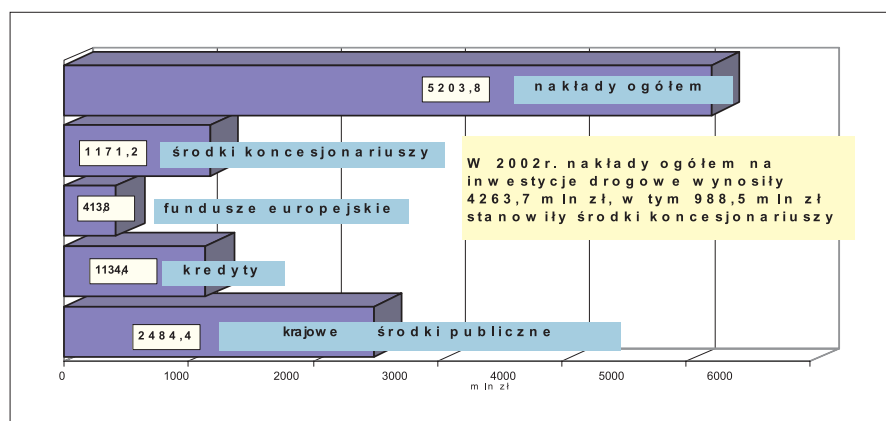
z wcześniejszymi założeniami finansowymi, a 30% inwestycji jest zakończonych zgodnie z harmonogramem czasowym¹⁰.

Jak wynika z pierwszych doświadczeń, do pozytywnych aspektów współpracy sektora prywatnego i publicznego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych należy także fakt mniejszych odstępstw od założonych w umowie koncesyjnej parametrów techniczno – eksploatacyjnych budowanych obiektów, aniżeli ma to miejsce w przypadku inwestycji realizowanych w systemie tradycyjnym. Mniej skuteczne okazują się natomiast przewidywania odnośnie do wielkości dochodów pochodzących z opłat za użytkowanie danego obiektu. Sytuacja ta jest przede wszystkim wynikiem przeszacowania popytu na zapotrzebowanie danej infrastruktury w fazie przygotowywania projektów inwestycyjnych.

Przesłanki i bariery zastosowania PPP jako metody finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych w Polsce

Wykorzystanie systemu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego może być szczególnie atrakcyjne w warunkach deficytu budżetowego i niejednokrotnie znacznego zadłużenia gmin, które nie mają dalszych możliwości zaciągania nowych kredytów bankowych na realizację zadań publicznych. Inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach PPP, ze względu na przeniesienie określonych typów ryzyka na podmiot prywatny, w dużo mniejszym stopniu niż finansowane metodą tradycyjną obciążają budżet państwa i powiększają deficyt budżetowy. Podstawową zaletą tego systemu jest więc możliwość realizacji inwestycji bez potrzeby nadmiernego obciążenia finansów publicznych.

Atrakcyjność tego systemu finansowania dla administracji centralnej i jednostek samorządu terytorialnego wynika także z faktu, że często

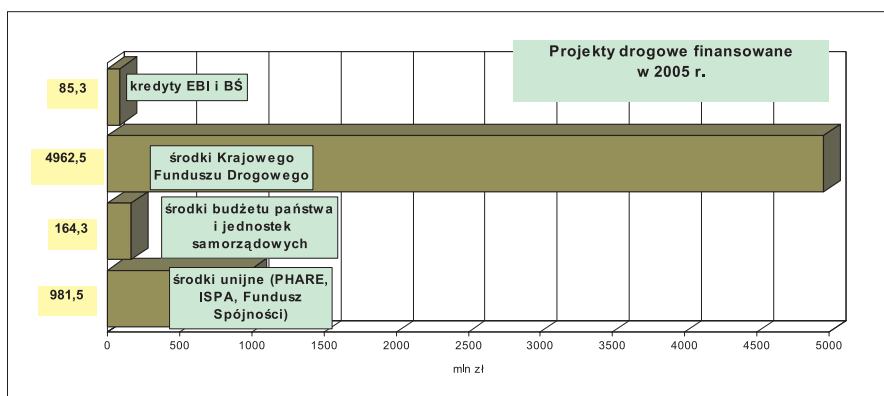


Rys. 2. Wysokość poniesionych nakładów na inwestycje drogowe i utrzymanie dróg krajowych w 2003 r. według źródeł finansowania. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport z realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych i Autostrad. GDDKiA, Warszawa 2004.

⁸ A. Gajewska-Jedwabny: Przykłady realizacji hybrydowych PPP. „Dobra Firma - rozwój infrastruktury”. Dodatek do „Rzeczpospolitej” 2005, nr 237.

⁹ Biuletyn Informacyjny 2006, nr 1...op.cit.

¹⁰ O. Grygier: Prawdy i mity...op.cit.



Rys. 3. Założenia finansowe inwestycji drogowych w 2005 r. według Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego. Dz.U.2005, nr 8, poz. 57.

nie są w stanie same zabezpieczyć na odpowiednim poziomie koniecznego wkładu własnego na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków pomocowych UE¹¹. Z Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006 wynika, że minimalny wkład budżetu państwa i samorządów lokalnych w realizację zadań transportowych wyniesie łącznie około 0,6 mld euro (rysunek 1). Spełnienie wymogu współfinansowania może być bardziej problematyczne w okresie budżetowym 2007 – 2013. Na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury transportu w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia do 2013 r. konieczne jest bowiem zaangażowanie siedmiokrotnie wyższego krajowego wkładu publicznego.

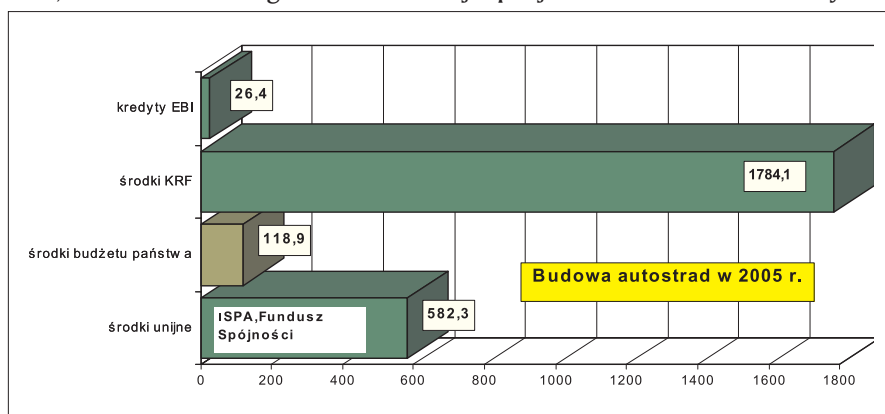
W świetle aktualnej sytuacji budżetowej państwa, współfinansowanie jest zadaniem bardzo trudnym, wymagającym zmian w strukturze wydatków publicznych. Koncepcja finansowania inwestycji infrastrukturalnych w ramach PPP może więc w pewnym stopniu przyczynić się do uwolnienia części środków publicznych, które będą mogły być wykorzystane na uzupełnienie wkładu własnego. Zastosowanie systemu PPP może być także sposobem na pozyskanie dodatkowych funduszy na zadania inwestycyjne, z pominięciem

długotrwałych procedur związanych z ubieganiem się tylko o współfinansowanie ze środków UE.

Potrzebę poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania uzasadnia także konieczność przeznaczania, zgodnie z Ustawą o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U.2005, nr 267, poz. 2251), części środków opłaty drogowej i paliwowej, pozyskiwanych z akcyzy paliwowej na rozwój infrastruktury transportu kolejowego. Z tego tytułu na ubiegły rok przewidziano zmniejszenie budżetu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Krajowego Funduszu Drogowego o około 1,2 mld zł¹². Do złagodzenia skut-

ków tego niedoboru może w pewnym stopniu przyczynić się wykorzystanie kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym.

Jedną z barier szerszego wykorzystania systemu PPP może stanowić koszt pozyskania kapitału na sfinansowanie inwestycji infrastrukturalnej. Z reguły koszt ten jest wyższy średnio o 1 – 3%, niż w przypadku finansowania inwestycji w systemie tradycyjnym. Jest to konsekwencją uwzględniania w koszcie kapitału większej premii za ryzyko, które w przypadku inwestycji realizowanych przez sektor prywatny jest na ogół postrzegane wyżej, niż w sytuacji realizacji inwestycji przez podmiot publiczny. W efekcie kredyty zaciągane przez podmioty prywatne obciążone są z reguły wyższymi kosztami finansowymi, niż gdyby były pozyskiwane przez jednostkę publiczną. Koszty pozyskania kapitału na inwestycję mogą być jednak obniżone dzięki zastosowaniu systemu poręczeń i gwarancji spłaty zobowiązań uczestniczącego w partnerstwie podmiotu prywatnego. Istniejąca obecnie w Polsce ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa umożliwia zastosowanie systemu poręczeń i gwarancji dla realizowanych różnego rodzaju projektów infrastrukturalnych¹³.

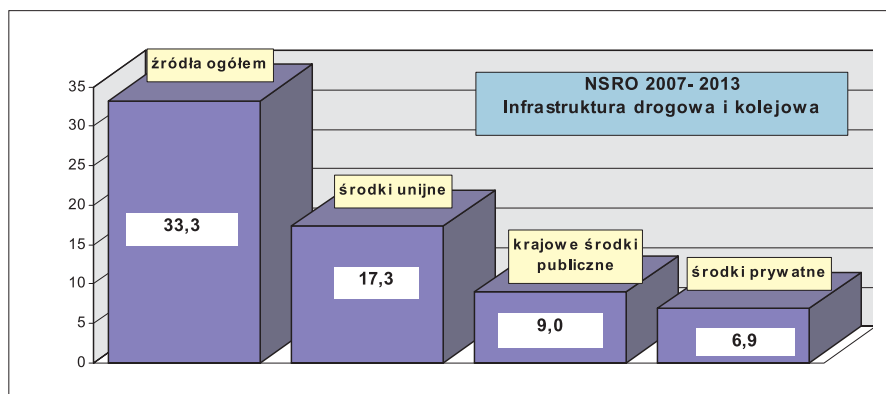


Rys. 4. Założenia finansowe budowy autostrad w 2005 r. według Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia programu rzeczowo – finansowego...op.cit.

¹¹ R. Mikulski: Szansa na lepszą infrastrukturę. „Dobra Firma - rozwój infrastruktury”. Dodatek do „Rzeczpospolitej” 2005, nr 237.

¹² K.Jażwińska: Gwarancje budżetu potrzebne od zaraz. „Puls Biznesu” 2006, nr 12.

¹³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Dz.U. 2003, nr 174, poz.1689.



Rys. 5. Źródła finansowania infrastruktury kolejowej i drogowej według planowanego budżetu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Krzemiński: Źródła finansowania rozwoju transportu. „Przegląd Komunikacyjny” 2005, nr 12.

Rozwiązanie to pozwala w efekcie na optymalizację podziału ryzyka pomiędzy sektor prywatny a publiczny. Innym sposobem na obniżenie kosztu pozyskania kapitału jest utworzenie konsorcjum przez podmioty ubiegające się o zawarcie umowy koncesyjnej na realizację inwestycji w ramach PPP. Powołanie konsorcjum pozwala na szersze rozłożenie odpowiedzialności, a tym samym i ryzyka, i w efekcie może wpłynąć na obniżenie kosztów zgromadzenia kapitału na daną inwestycję¹⁴.

Istotną przesłanką współpracy sektora publicznego i prywatnego w procesie realizacji obiektów infrastrukturalnych są także korzystne relacje kosztowe z punktu widzenia niezbędnych nakładów całkowitych. Mimo, że nominalne koszty budowy obiektu infrastrukturalnego, finansowanego w systemie tradycyjnym, są z reguły niższe aniżeli w systemie PPP ze względu na wyższe płatności należne partnerowi prywatnemu, to jednak firma prywatna na ogół przejmuje dodatkowe koszty i obowiązki. Koszty te mogą wynikać na przykład z opóźnień w realizacji inwestycji, wyższych kosztów utrzymania i remontów. Udział podmiotu prywatnego sprzyja przy tym racjonalizacji poziomu wydatków. W systemie tradycyjnym obowiązki firm budowlanych ograniczają się tylko do wybudowania obiektu, natomiast koszty eksploatacji obciążają sektor publiczny.

Istnieją opinie, że w obliczu konieczności szybkiego nadrobienia zaległości w rozwoju sieci transportowej w Polsce, system Partnerstwa Publiczno – Prywatnego nie gwarantuje odpowiedniej skuteczności. Jak wcześniej wspomniano, z doświadczeń innych krajów Europy Zachodniej, wykorzystujących ten system w finansowaniu projektów infrastrukturalnych wynika, że mimo dłuższych niż w przypadku metody tradycyjnej negocjacji i uzgodnień poszczególnych partnerów, okres realizacji całej inwestycji w systemie PPP jest z reguły krótszy, niż w systemie tradycyjnym. Każde opóźnienie w ukończeniu inwestycji powoduje bowiem odroczenie w czasie zysków uzyskiwanych przez podmiot prywatny. Można nawet oczekiwać, że w miarę popularyzacji PPP w Polsce procedury negocjacyjne towarzyszące finansowaniu w systemie PPP ulegną określonej standaryzacji, która w efekcie przyczyni się do zmniejszenia czasochłonności prac przygotowawczych związanych z finalizacją umowy koncesyjnej.

Problemy wykorzystania kapitału prywatnego w procesie finansowania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce

Z formalnego punktu widzenia przełomowym momentem, który umożliwił włączenie kapitału prywat-

nego w rozwój infrastruktury transportu w Polsce, była przyjęta przez parlament w 1994 r. ustawa o budowie i eksploatacji płatnych autostrad (Dz. U. 1994, nr 127). Zgodnie z założeniami ustawy, autostrady w Polsce miały być generalnie budowane w systemie umożliwiającym pozyskanie pieniędzy na inwestycje ze źródeł prywatnych. Przyjęta w 1994 r. koncepcja budowy autostrad, oparta w dużym stopniu na systemie prywatnym, okazała się jednak nierealna. Z danych GDDKiA wynika, że w latach 1994 – 2001 inwestycje drogowe i utrzymanie dróg krajowych w ogóle nie było wspierane ze środków koncesjonariuszy. Inwestycje drogowe w Polsce w tym okresie były realizowane z krajowych środków budżetowych i przedakcesyjnych funduszy pomocowych wspomaganych kredytami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Światowego.

Dlatego też w znowelizowanej w listopadzie 2000 r. ustawie o autostradach płatnych założono, że tylko w odniesieniu do odcinków autostrad charakteryzujących się dużym natężeniem ruchu, a więc wysoką rentownością, podstawowym źródłem finansowania będzie kapitał prywatny. Natomiast w odniesieniu do pozostałych odcinków założono szersze wykorzystanie tradycyjnego systemu finansowania inwestycji infrastrukturalnych oraz systemu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Po raz pierwszy środki prywatne w finansowaniu inwestycji drogowych w Polsce zostały wykorzystane w 2002 r. W latach 2002 – 2003 udział kapitału prywatnego w nakładach na inwestycje drogowe stanowił około 22% (rysunek 2). Przykładem inwestycji drogowej, która w dużej części została wybudowana ze środków prywatnych, jest odcinek autostrady A-2 z Nowego Tomyśla do Konina (na odcinku Września – Konin przebudowa istniejącego odcinka).

Istotnym problem w procesie realizacji właściwej strategii rozwoju sieci drogowej w Polsce jest znaczny brak spójności założeń finansowych pomiędzy różnymi programami. Z da-

¹⁴ K. Haładaj: Pozyskiwanie środków na inwestycje. „Dobra Firma - rozwój infrastruktury”. Dodatek do „Rzeczpospolitej” 2005, nr 27.

nych GDDKiA wynika, że w 2005 r. środki koncesjonariuszy na realizację inwestycji drogowych i utrzymanie dróg krajowych miały wynieść 983,9 mln zł (11% ogółu planowanych nakładów). Z kolei w przyjętym w 2005 r.¹⁵ Programie rzeczowo – finansowym dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego na lata 2005 – 2006, w źródłach finansowania (rysunek 3) nie przewidziano udziału środków prywatnych, w tym także w odniesieniu do budowy płatnych autostrad (rysunek 4), które z założenia mają być budowane także przy wsparciu kapitałów prywatnych.

W przyjętym w czerwcu 2004 r. Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004 – 2006 w części dotyczącej Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT), środki ze źródeł prywatnych także nie zostały ujęte w założeniach finansowych. Jedynie w uwagach do tych założeń szacunkowo określono, że w całym okresie udział funduszy prywatnych może stanowić około 11,9 mln euro, z czego w 2005 r. – około 4 mln euro i 5,1 mln euro w 2006 r.¹⁶ Z kolei w programie wykorzystania środków pomocowych UE na lata 2007 – 2013 oznaczonym jako Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) wstępnie przewiduje się zaangażowanie funduszy prywatnych w realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w wysokości około 7 mln euro, to jest około 20% łącznych przewidywanych nakładów na infrastrukturę transportową (rysunek 5).

Trudności w jednoznacznym ustaleniu założeń finansowych w odniesieniu do zakresu udziału środków prywatnych w realizację inwestycji infrastrukturalnych w Polsce mogły być wynikiem między innymi braku umocowania prawnego koncepcji finansowania inwestycji w ramach Partnerstwa Publiczno – Prywatnego. W Polsce przepisy w odniesieniu do tej koncepcji realizacji zadań publicznych zaczęły obowiązywać

od października 2005 r.¹⁷. Do czasu wejścia w życie ustawy dopuszczano w Polsce możliwość realizacji zadań publicznych w tym systemie, jednak brak jednoznacznych regulacji prawnych uniemożliwił skuteczne wykorzystanie tego systemu w finansowaniu zadań publicznych.

Wnioski

Usankcjonowanie prawne współpracy sektora publicznego i prywatnego w znaczny sposób wpływa na uwiarygodnienie realizowanej inwestycji wobec partnerów prywatnych, a także wobec kredytujących ich niejednokrotnie instytucji bankowych. Prawne uregulowanie zasad Partnerstwa Publiczno – Prywatnego stwarza w efekcie możliwość upowszechnienia się w praktyce polskiej gospodarki tej nowej formy współpracy w realizacji zadań o charakterze publicznym, a tym samym wsparcia tradycyjnej metody finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Współpraca ta może zaowocować szybszym dostosowaniem sieci transportowej do współczesnych wymagań związanych z rozwojem procesów i systemów logistycznych. Niższe koszty produkcji oraz znaczny wolny potencjał magazynowy w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, przyczyniają się do przenoszenia produkcji z krajów Europy Zachodniej do środkowo – wschodniej części kontynentu. Polska ze względu na centralne położenie w Europie może odegrać szczególną rolę w organizacji systemów logistycznych. Będzie to oznaczać stopniowy wzrost zapotrzebowania na kompleksową obsługę dostawców, producentów i odbiorców. Obecnie polskie firmy logistyczne, mimo wykwalifikowanej kadry, odpowiedniej bazy informatycznej, a często nawet dużego kapitału, nie są w stanie – ze względu na zaniedbania infrastrukturalne, zwłaszcza w sieci drogowej – oferować usługi logistyczne na odpowiednim standardzie.

STRESZCZENIE

W warunkach ograniczonej budżetowych środków finansowych ważną rolę w procesie rozwoju infrastruktury transportu, jako jednego z podstawowych stymulatorów rozwoju gospodarczego i kształtowania konkurencyjności regionów, może odegrać finansowanie jej rozwoju poprzez wykorzystanie kapitału prywatnego.

W programie rozwoju sieci drogowej w Polsce na lata 2005-2006 nie przewidziano udziału środków prywatnych, w tym także w odniesieniu do budowy płatnych autostrad, które z założenia miały być budowane także przy wsparciu sektora prywatnego. Przewidywane zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje drogowe w okresie 2007-2013 również nie jest zbyt znaczące. Niewielkie zainteresowanie kapitału prywatnego realizacją inwestycji infrastrukturalnych w Polsce mogło być m.in. wynikiem braku uregulowań prawnych w odniesieniu do koncepcji funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Zastosowanie systemu PPP może być sposobem na pozyskanie dodatkowych funduszy na zadania inwestycyjne, a w efekcie na przyspieszenie procesu dostosowania infrastruktury drogowej w Polsce do standardów UE.

SUMMARY

The possibilities of using private capital in the process of transport infrastructure financing in Poland, as means of determining the development of transport infrastructure and logistic services. Concerning the limits of budget financial means, financing the development of transport infrastructure as one of the basic elements of logistic infrastructure by using private capital may play an important role. The programme for road network development in Poland in years 2005 – 2006 does not expect the participation of private financial means, also considering the construction of toll motorways, which were supposed to be built with participation of the private sector. Expected participation of private capital in the road investment sector in the period of 2007 – 2013 is not substantial either. The insignificant role the private capital in Poland plays in infrastructure investments may be, among other things, the result of the shortage of regulations concerning the issue of Public – Private Partnership. Using the Public – Private Partnership system may however become a way of raising additional funds for infrastructural investments, and in the end may accelerate the process of adaptation of Polish road infrastructure to the present demands concerning the development of logistic processes and systems.

¹⁵ Raport z realizacji Programu Budowy...op.cit.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004 - 2006. Dz.U. 2004, nr 177, poz.1828.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno - prywatnym. Dz.U. 2005, nr 169.