

Przegląd wydatków publicznych:

**Wydatki na programy drogowe finansowane
ze środków Krajowego Funduszu Drogowego
(z wyłączeniem partnerstwa publiczno-prywatnego)**

Przegląd wydatków publicznych:**Wydatki na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego
(z wyłączeniem partnerstwa publiczno-prywatnego)****Redakcja:****Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów**

Niniejszy raport jest efektem przeglądu wydatków publicznych na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie dróg krajowych (przede wszystkim autostrad oraz dróg ekspresowych). Analizy zostały przeprowadzone przy założeniu utrzymania wydatków na ten cel na poziomie wynikającym z dotychczas prowadzonej polityki. Raport podsumowuje wyniki przeglądu. W rozdziale 1 zostały zidentyfikowane cele polityki transportowej państwa oraz aktualnego Programu Budowy Dróg Krajowych. Rozdział 2 przedstawia ocenę skuteczności i efektywności wydatków publicznych w osiąganiu zidentyfikowanych celów: (i) budowy spójnej sieci drogowej oraz (ii) stworzenia racjonalnego modelu finansowania budowy tej sieci, wskazuje beneficjentów wydatków oraz ocenia możliwości zastosowania alternatywnych wobec KFD mechanizmów finansowania zadań drogowych. W rozdziale 3 przedstawiono wnioski i rekomendacje z przeglądu. Ich wdrożenie powinno przyczynić się do realizacji głównego celu przeglądu.

W przeglądzie uczestniczyli pracownicy Departamentu Polityki Wydatkowej i Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych w Ministerstwie Finansów, pracownicy Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także pracownicy Departamentu Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Przegląd został przeprowadzony w okresie od maja do grudnia 2016 r. Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący do spraw Przeglądów Wydatków Publicznych na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 2016 r.

Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie przeglądu i opracowanie niniejszego raportu dziękują wszystkim, którzy udzielili wsparcia podczas prac nad przeglądem wydatków.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

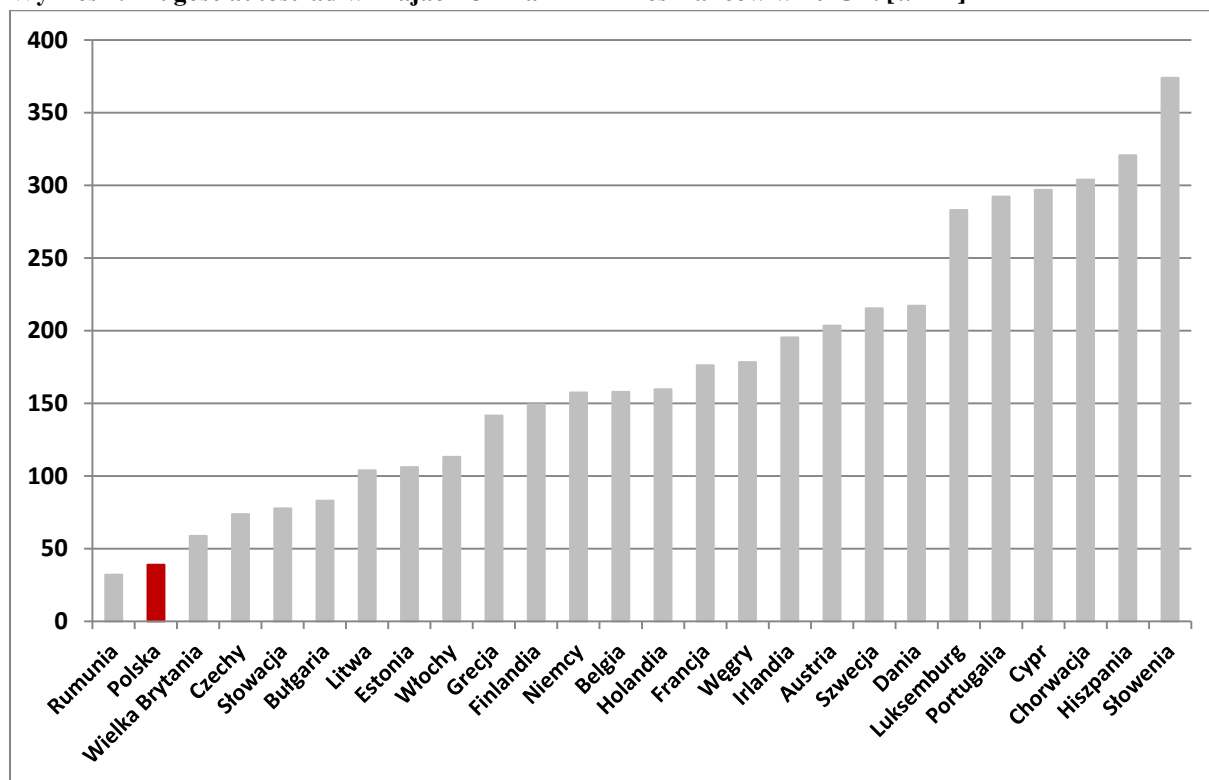
Spis treści

Kontekst	3
1. Polityka transportowa państwa – cele i instrumenty w zakresie objętym przeglądem.....	6
1.1 Cele polityki transportowej państwa	6
1.2 Cel Programu Budowy Dróg Krajowych	9
2. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów	10
2.1 Stworzenie spójnej sieci dróg krajowych	11
2.1.1 Tworzenie międzymiastowych połączeń drogowych.....	17
2.1.2 Integracja dróg krajowych z drogami innych kategorii (obwodnice) oraz innymi gałęziami transportu	19
2.2 Budowa racjonalnego modelu finansowania inwestycji w obszarze dróg krajowych – Krajowy Fundusz Drogowy	21
2.2.1 Podstawy funkcjonowania.....	22
2.2.2 Struktura finansowania.....	23
2.2.3 Finansowanie bezzwrotne	26
2.2.3.1 Opłata paliwowa.....	26
2.2.3.2 Opłata elektroniczna.....	28
2.2.3.3 Fundusze Unii Europejskiej	33
2.2.3.4 Dzierżawa Miejsc Obsługi Podróżnych	35
2.2.4 Finansowanie zwrotne	36
2.2.4.1 Obligacje	37
2.2.4.2 Kredyty i pożyczki	38
2.2.5 Ocena efektywności pozyskiwania środków przez Fundusz.....	40
2.2.6 Płynność Funduszu – ryzyka	40
2.3 Alternatywne sposoby finansowania Programu	42
2.4 Beneficjenci.....	43
3. Wnioski i rekomendacje	45
Załącznik 1 Program przeglądu.....	49

Kontekst

Zapewnienie obywatelom odpowiedniej sieci wysokiej jakości dróg od lat pozostaje jednym z głównych wyzwań w polityce państwa. Sieć autostradowa w Polsce należy bowiem do najsłabiej rozwiniętych w Unii Europejskiej (co pokazuje wykres 1), podczas gdy transport drogowy dominuje nad innymi gałęziami transportu lądowego. W Polsce w 2014 r. udział drogowego transportu pasażerskiego w pracy przewozowej ogółem stanowił 95%, natomiast w przypadku transportu towarowego udział ten wynosił 83% pracy przewozowej ogółem¹.

Wykres 1. Długość autostrad w krajach UE na 1 mln mieszkańców w 2013 r. [w km]



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (liczba mieszkańców - http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en; dostęp 1.12.2016) oraz *EU transport in figures - Statistical pocketbook 2016*, s. 78 (długość autostrad)².

W ostatnich latach, w dużej mierze dzięki dodatkowym środkom z budżetu Unii Europejskiej (UE), udało się dokonać znaczącej poprawy. Długość autostrad i dróg ekspresowych zwiększyła się w latach 2004-2013 z 784 do 2726 km. Porównując Polskę do innych krajów Europy Środkowej, które podobnie jak Polska mogły skorzystać z dodatkowych środków po przystąpieniu do Unii Europejskiej, widać, że to właśnie Polsce udało się osiągnąć największą dynamikę wzrostu w zakresie omawianej infrastruktury drogowej. Wskazują na to poniższe dane.

¹ Na podstawie Eurostat.

² Statystyki międzynarodowe publikowane przez Eurostat czy OECD nieprecyzyjnie definiują pojęcie autostrady. Stąd niektóre kraje mogą zaliczać do tej kategorii drogi, które odpowiadają polskim drogom ekspresowym. W tym świetle pozycja Polski, w której intensywnie rozbudowywana jest również sieć dróg ekspresowych, może być zaniżona.

Tabela 1. Zmiana długości autostrad i dróg ekspresowych w latach 2004-2013 w wybranych krajach Europy Środkowej [w %]

Kraj	Zmiana w latach 2004-2013 (w %)
Polska	247,7
Węgry	101,1
Bułgaria	82,8
Słowacja	70,5
Słowenia	59,5
Czechy	39,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z urzędów statystycznych krajów Europy Środkowej. Dla Polski dane z portalu GUS <http://strateg.stat.gov.pl/>, dostęp 08.12.2016.

W tym samym okresie liczba samochodów w Polsce wzrosła o ponad połowę (57,4%) i zgodnie z prognozami³ będzie rosnać co najmniej do 2030 r., choć w mniejszym stopniu niż dotychczas. Bez dalszego rozwoju infrastruktury drogowej, stale rosnący popyt na nią spowoduje wydłużenie czasów przejazdu, zwiększy negatywny wpływ transportu drogowego na środowisko i ryzyko wystąpienia innych zdarzeń niebezpiecznych (np. wypadków drogowych).

Niezależnie od powyższych, powszechnie znanych czynników uzasadniających dalszy rozwój sieci autostrad i dróg ekspresowych, na Polsce ciąży również zobowiązania, wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Są to kwestie związane z budową dróg należących do tzw. transeuropejskiej sieci transportowej oraz dostosowaniem wybranych dróg do nacisku 11,5 t na oś.

Transeuropejska sieć transportowa (ang. Trans-European Transport Networks, dalej jako „TEN-T”) jest instrumentem polityki UE mającym na celu stworzenie konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportowego. Korzenie sieci sięgają lat 90-tych XX wieku, zaś ostatnia znacząca rewizja instrumentu miała miejsce w 2013 r.⁴ Wprowadzono wówczas nowy układ sieci TEN-T na terytorium państw członkowskich UE, który obejmuje:

- 1) sieć bazową, stanowiącą podstawę rozwoju sieci transportowej oraz
- 2) sieć kompleksową, zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów Unii.

Na sieć składają się drogi wysokiej jakości, projektowane specjalnie na potrzeby ruchu samochodowego jako autostrady, drogi ekspresowe lub konwencjonalne drogi strategiczne. Drogi te muszą być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych oraz zapewniać dostępność alternatywnych paliw ekologicznych.

W Polsce długość sieci drogowej TEN-T ma docelowo wynosić ok. 7 400 km, w tym ok. 3 900 km wejdzie w skład sieci bazowej (informacja na temat stanu realizacji poszczególnych odcinków, (patrz: Tabela 5). Korytarze sieci bazowej mają spełniać wymagania określone w rozporządzeniu do dnia

³ *Projekcja zapotrzebowania nośników energii przez polski park samochodów osobowych w latach 2015-2030, oraz Prognoza zapotrzebowania na nośniki energii przez polski park samochodów użytkowych w latach 2015-2030*, J. Waśkiewicz, Z. Chłopek, Instytut Transportu Samochodowego, 2013 r.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20 grudnia 2013 r.).

31 grudnia 2030 r.⁵ Zgodnie z rozporządzeniem, Komisja Europejska dokona, do 31 grudnia 2023 r., przeglądu wdrażania sieci bazowej, oceniając m.in. postępy we wdrażaniu rozporządzenia, zmiany w przewozach osób i towarów, a także zmiany w krajowych inwestycjach w infrastrukturę drogową. W ocenie tej powinny zostać uwzględnione również m.in.: wpływ zmieniających się wzorców transportowych i powiązanych z nimi modyfikacji planów inwestycji infrastrukturalnych, a także ewentualna potrzeba modyfikacji sieci bazowej oraz daty ukończenia sieci kompleksowej.

30 czerwca 2015 r. Rada Ministrów zatwierdziła opracowane przez europejskich koordynatorów plany pracy dla dwóch korytarzy sieci bazowej TEN-T przebiegających przez Polskę: korytarza Bałtyk-Adriatyk oraz korytarza Morze Północne-Bałtyk⁶.

Polska ma również do wypełnienia zobowiązania z zakresu infrastruktury, dla których źródło stanowi jeszcze w Traktat Akcesyjny. Polska zobowiązała się w nim do modernizacji infrastruktury drogowej i dostosowania sieci dróg do wymagań unijnych w zakresie nacisku na oś, zawartych w dyrektywie Rady 96/53/WE⁷. Wdrożenie dyrektywy miało następować stopniowo do 31 grudnia 2010 r., zgodnie z harmonogramem zawartym w Załączniku XII do Traktatu Akcesyjnego.

W polskim porządku prawnym kwestia nacisku na oś została uregulowana w ustawie o drogach publicznych⁸. Art. 41 ust. 1 tej ustawy ustanawia zasadę, w myśl której po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t. Jednocześnie ust. 2 i 3 tego artykułu przewidują wyjątki od powyższej zasady, zgodnie z którymi:

- 1) minister właściwy do spraw transportu, mając na uwadze potrzebę ochrony dróg oraz zapewnienia ruchu tranzytowego, ustala w drodze rozporządzenia wykaz:
 - a) dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t oraz
 - b) dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t⁹;
- 2) drogi wojewódzkie inne niż określone w wykazie ustalonym przez ministra właściwego do spraw transportu, drogi powiatowe oraz drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

⁵ Szczegółowe informacje na temat inwestycji niezbędnych do wdrożenia sieci bazowych znajdują się w opracowaniach przygotowanych przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN: <https://mib.gov.pl/files/0/1796904/IGiPPZPANMorzePolnocneBaltykTENT.pdf> str. 95 i in. oraz <https://mib.gov.pl/files/0/1796904/IGiPPZPANBaltykAdriatykTENT.pdf> str. 140 i in.; dostęp 22.08.2016 r.

⁶ Szczegółowa treść planów prac w dokumentach Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: <http://mib.gov.pl/files/0/1796968/PlanpracydlakorytarzaBaltykAdriatyk.pdf> oraz <http://mib.gov.pl/files/0/1796968/PlanpracydlakorytarzaMorzePolnocneBaltyk.pdf> dostęp 22.08.2016 r.

⁷ Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 czerwca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów kołowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.U. L 235 z 17 września 1996 r., str. 59), znowelizowana przez dyrektywę 2002/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. zmieniającą dyrektywę Rady 96/53/WE ustanawiającą dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.U. L 67 z 9 marca 2002 r., str. 47).

⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, z późn. zm.).

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Dz. U. poz. 802).

Kwestia wykonania przez Polskę dyrektywy 96/53/WE budzi wątpliwości Komisji Europejskiej, która wszczęła w tej sprawie postępowanie. W listopadzie 2016 r. Komisja Europejska skierowała do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Polsce w związku z niedostosowaniem sieci drogowej do nośności 11,5 t na oś. Realizacja oczekiwań Komisji Europejskiej wiązałaby się ze znaczącym wzrostem wydatków na inwestycje drogowe. Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa analizuje sieć dróg publicznych pod kątem zapewnienia ciągłości dróg dopuszczonych do ruchu dla pojazdów o nacisku 11,5 t na oś, a także prowadzi prace legislacyjne nad zmianą rozporządzeń dotyczących tej sieci¹⁰. Wstępne szacunki przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa pokazują, że na dostosowanie całej sieci dróg krajowych do najwyższego nacisku potrzeba ponad 53 mld zł. Dlatego tak ważne jest, oprócz zapewnienia środków na dokończenie budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych, zapewnienie właściwego poziomu finansowania działań na istniejącej sieci dróg krajowych.

Pomimo znaczącej poprawy od czasu wejścia do UE, dane statystyczne pokazują opóźnienia infrastrukturalne Polski w stosunku do krajów Europy Zachodniej oraz stale rosnące zapotrzebowanie na infrastrukturę drogową. Co więcej, dalsze inwestycje są niezbędne, aby wypełnić zobowiązania międzynarodowe nałożone na Polskę, związane zarówno z budową sieci TEN-T, jak i dostosowaniem dróg do określonego nacisku na oś. Budowa wysokiej jakości dróg powinna więc nadal stanowić jeden z priorytetów polityki rządu.

1. Polityka transportowa państwa – cele i instrumenty w zakresie objętym przeglądem

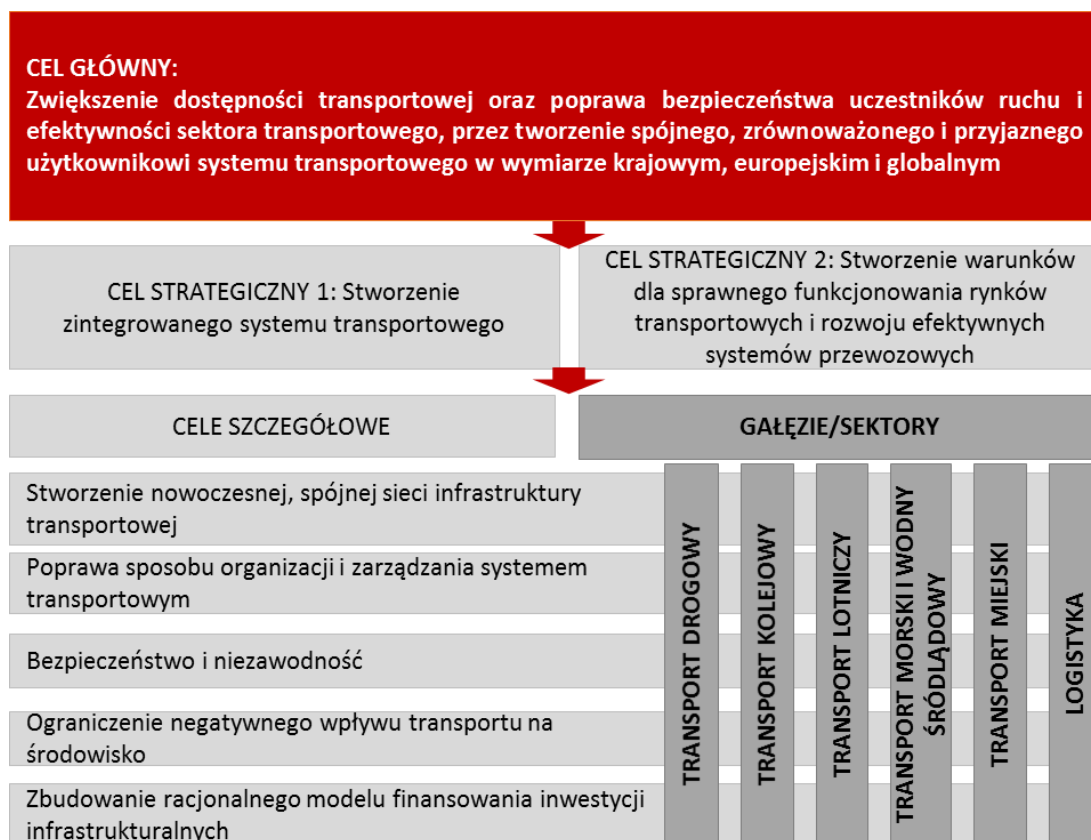
1.1 Cele polityki transportowej państwa

Cele polityki transportowej państwa zostały zdefiniowane w *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, opublikowanej w 2013 r. Poprzez osiągnięcie celów szczegółowych we wszystkich gałęziach transportu państwo dąży do zwiększenia dostępności terytorialnej oraz poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego przez utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym (lokalnym), europejskim i globalnym¹¹.

¹⁰ Komunikat Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 listopada 2016 r. „Polska dostosowuje sieć drogową do unijnych standardów.”

¹¹ *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* z dnia 22 stycznia 2013 r. (zwana dalej „Strategią”), https://mib.gov.pl/media/3511/Strategia_Rozwoju_Transportu_do_2020_roku.pdf, dostęp 22.07.2016 r.

Rysunek 1. Struktura i hierarchia celów Strategii Rozwoju Transportu



Źródło: *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r.

Przegląd koncentruje się na analizie skuteczności i efektywności wydatków w zakresie dwóch z powyższych celów szczegółowych:

- 1) stworzeniu nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej;
- 2) zbudowaniu racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Zgodnie z przedstawionymi w Strategii kierunkami interwencji, ww. cele zostaną osiągnięte poprzez rozbudowę systemu autostrad i dróg ekspresowych, czy też osiągnięcie odpowiedniego poziomu współzależności pomiędzy różnymi źródłami finansowania, w tym wynikającego z wdrożenia zasady „użytkownik płaci”¹².

Głównym instrumentem polityki transportowej państwa w obszarze infrastruktury drogowej, a jednocześnie przedmiotem przeglądu, są tzw. programy drogowe – wieloletnie programy inwestycyjne przyjmowane przez Radę Ministrów na podstawie art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, w szczególności *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, zwany dalej „Programem” lub „PBDK”.

Program jest średniookresowym dokumentem programowym w obszarze dróg krajowych. Określa cele i priorytety inwestycyjne (szczegółową listę zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji),

¹² System uiszczania opłat za przejazd uzależniający wysokość opłat od pokonanego dystansu oraz zużycia drogi przez użytkownika.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm).

zadania w zakresie utrzymania już istniejącej sieci dróg we właściwym stanie technicznym i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz identyfikuje poziom i źródła niezbędnego finansowania tych zadań.

Program zakłada, że zadania inwestycyjne będą realizowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwanego dalej „GDDKiA”), drogowe spółki specjalnego przeznaczenia oraz przez inne spółki celowe. Zadania realizowane przez GDDKiA będą finansowane z:

- budżetu państwa – ze środków przewidzianych w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych i przeznaczanych przede wszystkim na remonty, przebudowy, utrzymanie bieżące, zarządzanie drogami krajowymi, poprawę bezpieczeństwa ruchu, a w mniejszym stopniu także na prace przygotowawcze, takie jak wykup gruntów i przygotowanie dokumentacji projektowej;
- Krajowego Funduszu Drogowego (zwanego dalej „KFD” lub „Funduszem”), którego dochody i wydatki zostaną omówione w raporcie.

W latach 2004-2015 łączne wydatki na zadania drogowe wyniosły ponad 160 mld zł (patrz: Tabela 2), z czego prawie 67% stanowiły wydatki KFD. Prawie 40% wydatków KFD na zadania drogowe zostało zrefundowanych ze środków UE. Ponadto KFD sfinansował 17% swoich wydatków w tym okresie z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także wyemitował obligacje na łączną kwotę 30 703,4 mln zł (co zabezpieczyło 28% poniesionych wydatków).

W latach 2004-2008 zadania drogowe były finansowane w 50-85% z budżetu państwa (z wyjątkiem 2006 r., w którym zrealizowano wyższe niż w 2005 i 2007 r. wydatki z funduszy UE oraz kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Potrzeba zapewnienia finansowania (z KFD) programów drogowych wpłynęła na wielkość oraz strukturę wydatków Funduszu. Począwszy od 2009 r. obserwuje się zdecydowany wzrost wydatków z jego środków. W latach 2010-2013 wydatki na zadania drogowe były finansowane już w 80-90% z KFD¹⁴.

Tabela 2. Wydatki na zadania drogowe w latach 2004-2015 [mln zł]

Rok	Krajowy Fundusz Drogowy						Wydatki z budżetu państwa *	Wydatki ogółem	Udział KFD w wydatkach ogółem
	Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego					Wpływy z emisji obligacji			
	na zadania drogowe	inwestycyjne	Finansowane ze środków UE	udział środków UE w wydatkach KFD	Finansowane z kredytów				
2004	875,3	574,6	0,0	0,00%	0,0	0,0	3 127,5	4 002,8	21,87%
2005	2 878,4	2 644,8	796,5	27,67%	576,3	0,0	2 912,8	5 791,2	49,70%
2006	4 736,1	4 573,2	861,3	18,19%	889,9	1 886,2	2 513,3	7 249,4	65,33%
2007	3 080,5	3 045,1	0,0	0,00%	520,8	1 150,0	6 681,8	9 762,3	31,56%
2008	1 950,8	1 221,0	12,7	0,65%	485,8	350,0	11 214,4	13 165,2	14,82%
2009	10 082,5	7 790,4	2 897,0	28,73%	2 130,4	7 758,7	7 813,2	17 895,7	56,34%

¹⁴ Spadek w latach kolejnych (2014-2015) związany jest przede wszystkim z zakończeniem poprzedniej i rozpoczęciem obecnej perspektywy finansowej UE. Udział wydatków Funduszu w ogóle wydatków na zadania drogowe zmniejsza również uwzględnienie w wydatkach budżetu państwa zadań związanych z bieżącym utrzymaniem sieci drogowej – (68% wydatków budżetu państwa na drogi krajowe w 2014 r., 78% w 2015 r.).

Rok	Krajowy Fundusz Drogowy						Wydatki z budżetu państwa *	Wydatki ogółem	Udział KFD w wydatkach ogółem
	Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego					Wpływy z emisji obligacji			
	na zadania drogowe	inwestycyjne	Finansowane ze środków UE	udział środków UE w wydatkach KFD	Finansowane z kredytów				
2010	16 937,0	16 785,2	7 184,5	42,42%	1 356,1	6 326,3	2 985,9	19 922,9	85,01%
2011	23 651,0	22 706,8	11 519,9	48,71%	2 702,3	8 026,4	2 570,7	26 221,7	90,20%
2012	19 656,0	18 166,1	9 069,4	46,14%	2 964,8	3 916,7	2 729,6	22 385,6	87,81%
2013	10 507,3	9 835,7	4 436,5	42,22%	2 428,7	0,0	2 848,2	13 355,5	78,67%
2014	7 201,8	6577,1	2 343,4	32,54%	1 996,2	1 289,1	2 828,4	10 030,2	71,80%
2015	9 088,1	8636,0	3 250,5	35,77%	2 856,0	0,0	2 852,2	11 940,3	76,11%
RAZEM	109 748,8	87 342,9	42 371,7	38,61%	18 907,3	30 703,4	51 078,0	161 722,8	67,86%

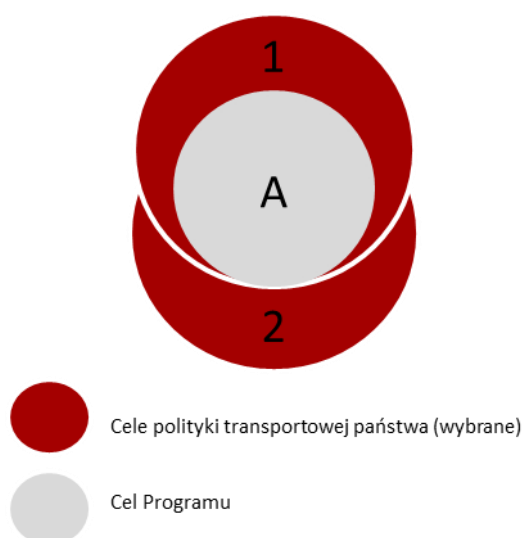
*) z pominięciem tzw. wydatków obronnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.) oraz sprawozdań z wykonania planów finansowych Krajowego Funduszu Drogowego (za lata 2004-2015).

1.2 Cel Programu Budowy Dróg Krajowych

Cel Programu został precyzyjnie określony w jego treści. Jest nim budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego¹⁵. Jego relację do wcześniej wybranych celów szczegółowych polityki transportowej państwa przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 2. Porównanie celów polityki transportowej oraz celów *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.)



¹⁵ *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.), 4 września 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, <http://mib.gov.pl/files/0/1796809/2.pdf>, str. 32.

Cele	polityki transportowej (wybrane)	1	stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej
		2	zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych
	Programu	A	budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.) oraz *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku* (z perspektywą do 2030 roku).

Pomimo, że cel Programu formalnie nie obejmuje celu dotyczącego systemu finansowania inwestycji infrastrukturalnych sformułowanego w Strategii, to jednak nie można mówić o braku spójności celów zawartych w obu dokumentach. Trudno bowiem wyobrazić sobie budowę spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych bez zapewnienia odpowiedniego (co do wysokości) ale również racjonalnego (ze względu na wysokie koszty realizacji takich inwestycji) modelu finansowania. Program identyfikuje źródła finansowania inwestycji drogowych realizowanych przez GDDKiA, podkreśla dominującą rolę Funduszu, a także wskazuje alternatywne sposoby finansowania. Wszystkie źródła finansowania zadań zawartych w Programie mają swoje umocowanie w aktach prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w ustawach o: autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, drogach publicznych oraz drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia.

2. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów

Ocena skuteczności danego instrumentu w odniesieniu do jego zidentyfikowanych celów (w tym wypadku Programu i mechanizmu jego finansowania, czyli Funduszu) to ocena stopnia, w jakim instrument ten przyczynia się do osiągnięcia danego celu polityki transportowej.

Działanie skuteczne to takie, które osiąga zaplanowany cel.

W miarę możliwości dokonywana jest również ocena efektywności danego instrumentu. Polega ona z kolei na zbadaniu, czy podobne efekty można byłoby osiągnąć niższym kosztem.

Efektywność rozumiana jest jako relacja między osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami, w tym przypadku finansowymi (wydatkami publicznymi).

Analiza obejmuje również identyfikację beneficjentów, a tam, gdzie to możliwe, alternatywne sposoby osiągnięcia celów, w tym w szczególności takie, które nie wymagają ponoszenia wydatków ze środków publicznych.

2.1 Stworzenie spójnej sieci dróg krajowych

Jak stwierdzono powyżej, jednym z dwóch głównych celów polityki transportowej państwa jest stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci transportowej. Poniższy rozdział zawiera analizę skuteczności osiągnięcia tego celu w odniesieniu do dróg krajowych.

Ocena skuteczności celu: „Stworzenie spójnej sieci dróg krajowych w Polsce”

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
Stworzenie spójnej sieci dróg krajowych	TAK, w pewnym zakresie	Ocena skuteczności tego celu jest utrudniona ze względu na: (1) brak terminu, do którego ta sieć powinna zostać zrealizowana, (2) modyfikacje sieci dróg krajowych, (3) wieloaspektowość definicji spójności sieci. Istotnym czynnikiem determinującym realizację tego celu są dostępne środki finansowe, a także zmiany priorytetów inwestycyjnych w zakresie realizacji dróg. Pomimo tych ograniczeń ocena jest pozytywna. Wyniki przeglądu wskazują bowiem, że dotychczas zrealizowane inwestycje sprzyjają tworzeniu (i) ciągów drogowych oraz (ii) połączeń pomiędzy największymi miastami.

Stworzenie spójnej sieci dróg krajowych od wielu lat jest priorytetowym celem ministerstwa właściwego w sprawach transportu. Pierwsze działania, mające przyczynić się do realizacji tego celu, zostały podjęte w ramach programu *Infrastruktura – klucz do rozwoju, Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, w którym zakładano, że „w latach 2002-2010 zostanie wybudowane 1 700 km autostrad i dróg ekspresowych”. Podstawowym modelem finansowania dróg miał być system tradycyjny (środki budżetowe).

Po przekształceniu Krajowego Funduszu Autostradowego w Krajowy Fundusz Drogowy¹⁶ (o przyczynach zmian patrz: pkt 2.2) powstało nowe narzędzie finansowania budowy dróg, co w rezultacie pozwoliło na rozszerzenie katalogu inwestycji na inne, poza autostradami płatnymi, drogi krajowe oraz inwestycje realizowane wyłącznie przez GDDKiA. W wyniku tych zmian KFD stał się źródłem finansowania dróg krajowych, umożliwiającym wykorzystanie środków innych niż budżetowe, m.in. środki europejskie.

¹⁶ Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

Na etapie wprowadzenia powyższego modelu finansowania dróg z udziałem KFD łączna długość sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce została ustalona na ok. 7 200 km, w tym ok. 2 000 km autostrad¹⁷. Obecnie określona długość sieci tych dróg stanowi łącznie ok. 7 650 km, w tym 2 000 km autostrad¹⁸.

Stworzenie spójnej sieci transportowej kraju, jako cel programów infrastrukturalnych zostało po raz pierwszy wyraźnie wskazane w *Sektorowym Programie Operacyjnym: Transport na lata 2004-2006 (SPO-T)*. W ramach programu przewidziano do realizacji przedsięwzięcia drogowe, które miały umożliwić osiągnięcie głównego celu, jakim była „spójność przestrzenna”. Projekty realizowane na sieci TEN-T miały być dobierane w taki sposób, by w miarę możliwości tworzyły kolejne (sąsiadujące) odcinki połączeń w danym korytarzu. Wskazywano jednak, że dodatkowe efekty makro i mikroekonomiczne będą pojawiały się dopiero wtedy, kiedy zostanie osiągnięty „wyższy stopień spójności”, niż jest to możliwe do osiągnięcia w latach 2004-2006. Zakładano więc, że stworzenie spójnej sieci dróg krajowych będzie procesem długotrwałym, w ramach którego będą wykorzystywane środki z wielu źródeł finansowania, a efekty będą widoczne w dłuższym horyzoncie czasowym.

Po 2007 r. kierunki rozwoju sieci dróg w Polsce zostały usystematyzowane i są cyklicznie określone w dokumentach średniookresowych przyjmowanych uchwałą Rady Ministrów – w programach budowy dróg krajowych. Pierwszy taki dokument został przyjęty w 2007 r. Zawierał on wykaz inwestycji zaplanowanych do realizacji w latach 2008-2012, w tym współfinansowanych z *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (na lata 2007-2013)*. Jak podkreślono w programie „w żywotnym interesie Polski jest jak najszybsze stworzenie sprawnych połączeń transportowych z resztą Europy za pomocą nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg krajowych”. Znaczenie spójności sieci dróg krajowych zostało jednak rozszerzone w stosunku do wyżej powołanego programu SPO-T. Odnosiło się ono bowiem zarówno do tworzenia ciągów drogowych, jak i do stworzenia międzymiastowych połączeń drogowych oraz połączeń pomiędzy największymi ośrodkami metropolitalnymi oraz miastami Polski Wschodniej i stolicą. Jak uzasadniano, brak dobrej spójności terytorialnej ogranicza oddziaływanie synergiczne (w gospodarce, ale także edukacji, kulturze), a także sprzyja utrzymywaniu się różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami kraju.

Uchylenie – ustawą o finansach publicznych oraz ustawą – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁹ podstawy prawnej do dokonywania zmian w obowiązującym Programie Budowy Dróg Krajowych spowodowało konieczność przyjęcia nowego programu, który obejmował inwestycje zaplanowane do wykonania w latach 2011-2015²⁰. Wskazano w nim, że głównym celem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej, przy czym dla transportu najistotniejsza jest spójność terytorialna. Oznacza ona integrację systemów transportowych państw członkowskich, która jest realizowana poprzez rozwój transeuropejskich sieci TEN-T, utworzonych z najważniejszych ciągów komunikacyjnych krajowych sieci transportowych.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obrotowym (Dz. U. Nr 120, poz. 1283, z późn. zm.).

¹⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334, z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.).

²⁰ Przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

Inwestycje przewidziane do realizacji w aktualnym *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*²¹ mają na celu zapewnienie połączeń pomiędzy dużymi ośrodkami aglomeracyjnymi, jak również punktów styku z innymi gałęziami transportu, w tym portami, lotniskami, terminalami intermodalnymi. Głównym celem Programu jest budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych, zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego, przy czym spójność sieci dróg krajowych należy rozumieć jako kontynuowanie budowy istniejących odcinków dróg oraz budowę węzłów. Priorytetowym zadaniem służącym realizacji powyższego celu ma być „budowa odcinków uzupełniających istniejące główne korytarze transportowe tak, aby zapewniona została płynność jazdy na długich dystansach. Podejmowane inwestycje dostosowane będą do istniejącego i spodziewanego natężenia ruchu. Znaczna uwaga zostanie również poświęcona zapewnieniu spójności dróg krajowych z innymi kategoriami dróg publicznych oraz integracji z innymi gałęziami transportu”.

Istotnym elementem sieci drogowej, sprzyjającym rozwiązaniu problemu płynności ruchu, są obwodnice. Odgrywają one ważną rolę w szczególności w okolicach miejscowości, gdzie ruch międzynarodowy spotyka się z ruchem regionalnym i lokalnym.

Spójność sieci transportowej jako cel rozwoju transportu jest wymieniana w innych strategicznych dokumentach, opracowanych zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²², w tym najistotniejszej dla transportu, wspomnianej już *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* przyjętej przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r.

Podsumowując, należy uznać, że stworzenie spójnej sieci dróg krajowych oznacza:

- 1) kontynuowanie budowy istniejących odcinków dróg krajowych w taki sposób, aby powstawały korytarze transportowe;
- 2) budowanie dróg krajowych przyczyniających się do stworzenia międzymiastowych połączeń drogowych;
- 3) integrację dróg krajowych z drogami innych kategorii (obwodnice) oraz innymi gałęziami transportu.

Od początku funkcjonowania wieloletnich programów drogowych finansowanych z KFD, tj. od 2004 roku, do sierpnia 2016 r. zostało oddanych do użytku ok. 1 100 km autostrad i ok. 1 270 km dróg ekspresowych. Tym samym, łącznie z odcinkami wybudowanymi przed 2004 r., plan budowy sieci drogowej w Polsce określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych został zrealizowany w ok. 41% (w tym w ok. 82% dla autostrad i ok. 27% dla dróg ekspresowych).

Ocena skuteczności realizacji celu programów drogowych, finansowanych ze środków KFD, zdefiniowanego jako stworzenie spójnej sieci dróg krajowych w Polsce, jest utrudniona, z uwagi na:

- zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (w 2007 r.²³, 2009 r.²⁴, 2015 r.²⁵ oraz 2016 r.²⁶, ostatnia zmiana weszła w życie z dniem 4 sierpnia 2016 r.), zwiększające łączną długość sieci tych dróg;

²¹ Ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.

²² (1) *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności*, (2) *Strategia Rozwoju Kraju 2020, Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo*, (3) *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, (4) *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*.

²³ Dz. U. z 2007 r. Nr 35, poz. 220.

²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 187, poz. 1446.

- brak określonego terminu, w którym planuje się ukończenie całej sieci drogowej²⁷ (ogromny zakres inwestycji wymusił etapowanie budowy sieci dróg) i powiązane z tym ograniczenia związane z dostępnością środków finansowych (limit środków KFD na Program) przeznaczonych na finansowanie inwestycji.

Z uwagi na powyższe trudno o jednoznaczną ocenę, czy obecny stan realizacji sieci drogowej jest zgodny z założeniami, jakie przyjmowano na etapie formułowania celów. Na podstawie dostępnych danych można przyjąć, że przy podobnym jak w ostatnich latach tempie realizacji programów drogowych oraz, co ważniejsze, gdyby w kolejnych latach utrzymany został taki sam poziom wydatków ponoszonych na ten cel, sieć dróg krajowych w Polsce, w obecnie definiowanym przebiegu, zostanie wybudowana ok. 2030 r.²⁸

Tabela 3. Stan budowy autostrad i dróg ekspresowych [stan na sierpień 2016 r.]

Wyszczególnienie	Plan [km]	Stan obecny* [km]	Postęp realizacji	Łączna długość odcinków wybudowanych w latach 2004-2016 [km]
Autostrady	2 000	1 631,7	81,5%	1 096
Drogi ekspresowe	5 650	1 497,4	26,5%	1 273
RAZEM	7 650	3 129,1	40,9%	2 369

* szacowana długość

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, (2) <http://www.gddkia.gov.pl>, (3) Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

W ramach wieloletnich programów drogowych wybudowano łącznie ok. 2 450 km dróg krajowych i autostrad, tj. ok. 75% obecnie istniejącej sieci tych dróg. W latach 2005-2015 zdecydowanie największa długość nowych odcinków dróg ekspresowych i autostrad została oddana do użytku w 2012 r. (łącznie 621 km). Miało to związek z organizacją turnieju piłkarskiego UEFA EURO 2012 oraz bardzo dużą kwotą (ok. 121 mld zł), jaka została przeznaczona na realizację *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*. Był to pierwszy program obejmujący tak dużą liczbę inwestycji drogowych. Ponadto, w latach 2008-2012 na zadania drogowe przeznaczono łącznie ponad 30 mld zł w ramach projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Najmniejsza długość nowych odcinków została oddana do użytku w 2015 r. (14 km). Miało to zapewne związek z zakończeniem perspektywy finansowej 2007-2013 i opracowywaniem Programu, który został przyjęty dopiero we wrześniu 2015 r.²⁹

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1734.

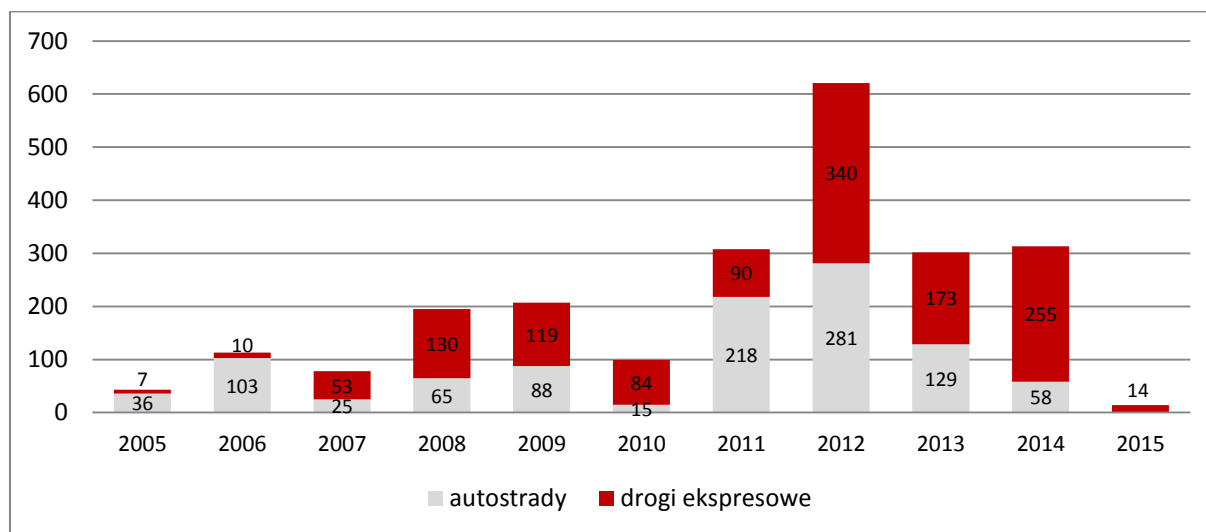
²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 784.

²⁷ Polska zobowiązała się do realizacji sieci bazowej TEN-T do 2030 r., natomiast sieci kompleksowej do 2050 r.

²⁸ Zgodnie z treścią projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (str. 188): „Po roku 2023 nastąpi kontynuacja działań inwestycyjnych pozwalająca na dokończenie budowy sieci dróg ekspresowych i autostrad, szczególnie TEN –T, między innymi w zakresie A1, S3, S19, S7 w relacjach południe – północ, wschód – zachód), w tym rozwój międzynarodowego szlaku transportowego Via Carpatia (do roku 2030) oraz powiązanie wszystkich miast wojewódzkich siecią dróg ekspresowych i autostrad”.

²⁹ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)” (RM-111-156-15).

Wykres 2. Długość odcinków autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytku w latach 2005-2015 [w km]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.), str. 9.

Program zawiera cztery wskaźniki realizacji celu w postaci stworzenia spójnej sieci dróg krajowych w Polsce (poniższa tabela). Za rok bazowy dla 2 pierwszych wskaźników przyjęto rok 2014. Rokiem pomiaru docelowej wartości wskaźników będzie rok zakończenia budowy wszystkich zadań realizowanych w ramach Programu.

Tabela 4. Stopień realizacji celów Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023

Wyszczególnienie	Wartość bazowa	Wartość docelowa	Wartość wskaźnika na koniec lipca 2016 r. (przybliżona)	Stopień realizacji
Zwiększenie gęstości dróg ekspresowych	3,9	17,5	5	29%
Zwiększenie gęstości autostrad i dróg ekspresowych	8,5	22,7	10,3	45%
Łączna długość nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych (km)	n/d	3 900	1,5	0%
Łączna liczba nowych obwodnic	n/d	57	1	2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (1) *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025r.) oraz (2) <http://www.gddkia.gov.pl/>.

Obecnie najniższy postęp realizacji ma wskaźnik dotyczący liczby nowych obwodnic, przy czym co piąta z planowanych 57 obwodnic³⁰ znajduje się aktualnie na etapie budowy bądź wyboru wykonawcy. Postęp w osiągnięciu docelowej gęstości dróg ekspresowych oraz gęstości całej sieci jest zbliżony do postępu budowy sieci dróg (patrz: Tabela 5). Wskaźnik odnoszący się do wybudowania do końca realizacji Programu łącznie 3 900 km nowych odcinków dróg ekspresowych i autostrad (wymienionych w Załączniku nr 1 do Programu) nie jest osiągnięty (oddano do użytkowania jedynie

³⁰ Wartość zależna od ostatecznego kształtu listy zadań inwestycyjnych skierowanych do realizacji w ramach Programu.

1,5 km tych dróg). Jednocześnie wiele odcinków autostrad i dróg ekspresowych znajduje się na etapie postępowania przetargowego lub jest planowanych do ogłoszenia przetargu, co wpłynie na wzrost wskaźnika. Na osiągnięcie tego wskaźnika wpływa również dostępność finansowania. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, realizacja wszystkich zadań ujętych w aktualnym Programie wymagałaby zapewnienia środków w wysokości ponad 200 mld zł³¹, przy aktualnym limicie na poziomie 107 mld zł. W świetle ograniczeń finansowych, szczególną rolę odgrywają kryteria wyboru projektów do realizacji. Komisja Europejska uznaje³² za właściwe uwzględnianie m.in. takich kwestii jak stan przygotowania inwestycji, poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontynuacja istniejącego ciągu drogowego, a także poziom ruchu, przy czym najistotniejsze są dwa ostatnie. Również bieżące działania Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa³³ wpisują się w tę politykę. Kwestia kontynuacji ciągów i poziomu ruchu, którego aktualne wartości dla wszystkich dróg krajowych opublikowano w tym roku, jest bowiem uwzględniana przy priorytetyzacji inwestycji zawartych w Programie.

Głównym problemem wpływającym na obecny stan realizacji spójnej sieci dróg w Polsce jest niewystarczająca ilość środków finansowych przeznaczanych na programy drogowe (szczególnie w pierwszych latach budowy tej sieci), w stosunku do potrzeb i planów, uwzględniających także, oprócz autostrad i dróg ekspresowych, budowę obwodnic oraz nowych odcinków dróg krajowych. Łączne wydatki poniesione na zadania drogowe³⁴ w latach 2004-2006 stanowiły zaledwie ok. 65% wydatków poniesionych na ten cel w 2011 r. W latach 2008-2012 (Program Budowy Dróg Krajowych na te lata) pomimo zrealizowania przez GDDKiA wydatków na poziomie 83,2% kwoty pierwotnie zakładanej, wykonano 48% planowanych do realizacji w tych latach zadań inwestycyjnych³⁵.

Na skuteczność realizacji celu w postaci stworzenia spójnej sieci dróg wpływa także, oprócz kwestii finansowych, złożoność i wieloetapowość procesu inwestycyjnego budowy dróg. Na wszystkich etapach tego procesu występują czynniki, które wpływają na jego wydłużanie (co często powoduje również wzrost kosztów i konieczność poszukiwania dodatkowego finansowania). Istotne znaczenie mają również zmiany priorytetów w zakresie budowy dróg krajowych.

Trudno jednoznacznie wskazać czynniki wpływające w największym stopniu na długość procesu inwestycyjnego budowy dróg. Na każdym etapie tego procesu mogą bowiem wystąpić czynniki, które wpływają na jego wydłużenie, powodując w konsekwencji wzrost kosztów i konieczność poszukiwania dodatkowego finansowania. Wydaje się jednak, iż kluczowymi są te, które odnoszą się bezpośrednio do kwestii finansowych. Na poszczególnych etapach mogą to być:

- wykup gruntów/ wywłaszczenia – zapewnienie środków na wykup nieruchomości i wypłatę odszkodowań osobom, które zostały wywłaszczone;
- wybór wykonawcy – uruchomienie procedury przetargowej uzależnione jest, co do zasady, od posiadania odpowiednich środków na sfinansowanie zamówienia;

³¹ Szacunki oparte na comiesięcznych aktualizacjach wartości inwestycji.

³² *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.* (z perspektywą do 2030 r.), str. 121,

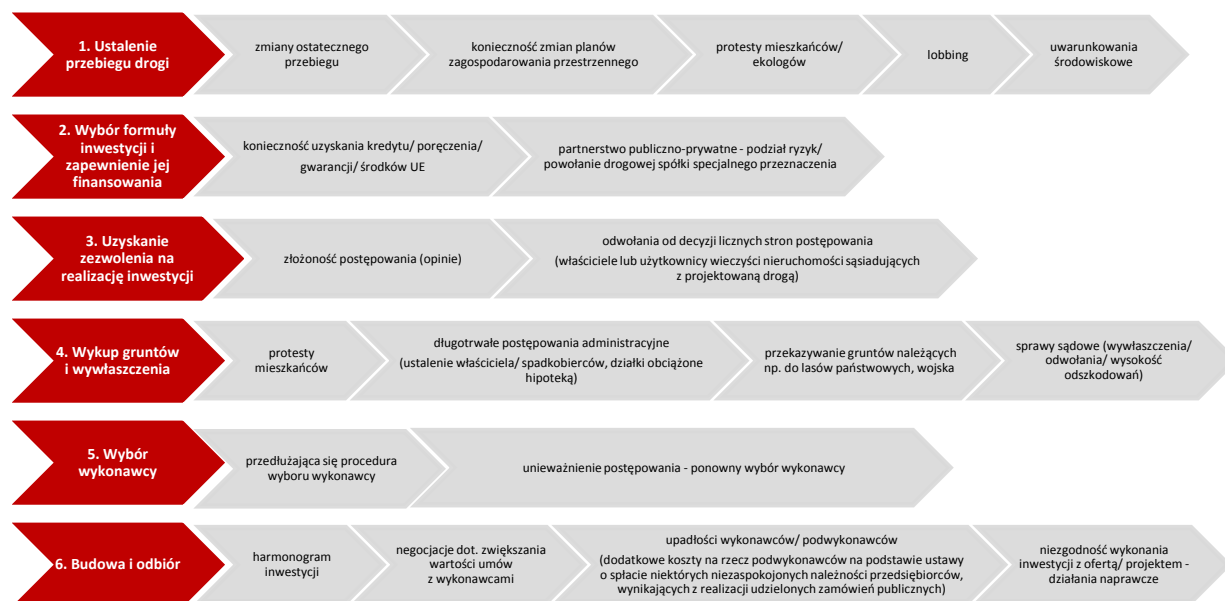
³³ Wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na posiedzeniu sejmowej podkomisji stałej do spraw wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej w dniu 1 grudnia 2016 r.

³⁴ Zgodnie z *Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.), pod pojęciem „zadania drogowe” rozumie się oprócz budowy i przebudowy dróg krajowych również m.in.: zarządzanie, bieżące utrzymanie sieci drogowej, remonty sieci drogowej, proces przygotowania inwestycji, ochronę środowiska, regulacje stanów prawnych, nadzory, podatki, opłaty za grunty, obsługę prawną, Krajowy System Zarządzania Ruchem, inwestycje kubaturowe.

³⁵ „*Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*”. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016 r., str. 13.

- budowa – konieczność pozyskania dodatkowych środków, w przypadku renegotiacji wartości umowy z wykonawcą (np. w wyniku znaczącego wzrostu cen materiałów budowlanych), lub ponowny wybór wykonawcy – np. w przypadku ogłoszenia upadłości przez dotychczasowego wykonawcę.

Rysunek 3. Czynniki wpływające na wydłużenie terminów inwestycji drogowej, na poszczególnych jej etapach



Źródło: Opracowanie własne

2.1.1 Tworzenie międzymiastowych połączeń drogowych

Według stanu na koniec lipca 2016 r., z planowanej sieci drogowej zostały zrealizowane następujące odcinki dróg w **ciągach komunikacyjnych i połączenia międzymiastowe** (kolorem szarym zaznaczono odcinki sieci bazowej, a czerwonym odcinki sieci kompleksowej TEN-T):

Tabela 5. Stan realizacji ciągów komunikacyjnych i połączeń międzymiastowych (lipiec 2016 r.)

AUTOSTRADY					
Nr	Docelowy - kierunkowy przebieg drogi	Połączone miasta	Aktualny postęp realizacji	Część trasy europejskiej	
				Nr	Relacja
A1	Trójmiasto – przejście graniczne Ostrawa (Republika Czech)	Trójmiasto – Toruń – Łódź	79%	E75	Vardø (Królestwo Norwegii) – Sitia (Republika Grecka)
A2	Przejścia graniczne Świecko (Republika Federalna Niemiec) – Kukuryki (Republika Białorusi)	Warszawa – Łódź – Poznań	74%	E30	Port Cork (Republika Irlandii) – Omsk (Federacja Rosyjska)
A4	Przejście graniczne Korczowa (Ukraina) – przejście graniczne Zgorzelec (Republika Federalna)	Rzeszów – Kraków – Katowice – Wrocław	100%	E40	Calais (Republika Francuska) – Ridder (Republika Kazachstanu)

AUTOSTRADY					
	Niemiec)				
A6	Przejście graniczne Kołbaskowo (Republika Federalna Niemiec) – Szczecin	Kołbaskowo – Szczecin	100%	E28	Berlin – Mińsk
A8	Obwodnica Wrocławia	-	100%	E67	Helsinki – Praga
A18	Przejście graniczne Olszyna (Republika Federalna Niemiec) – Krzyżowa k. Wrocławia	Olszyna – Wrocław	9%	E36	Berlin – Krzyżowa k. Wrocławia
DROGI EKSPRESOWE					
S2	Południowa obwodnica Warszawy	-	47%	E30	Port Cork – Omsk
S3	Świnoujście – przejście graniczne Lubawka (Republika Czech)	Szczecin – Zielona Góra	61%	E65	Malmö (Królestwo Szwecji) – Chania (Republika Grecka)
S8	Kobierzyce k. Wrocławia – Ostrów Mazowiecka – Choroszcz k. Białegostoku	Wrocław – Łódź	79%	E67	Helsinki – Praga
S14	Zachodnia obwodnica Łodzi	-	34%	n/d	n/d
S22	Elbląg – przejście graniczne Grzechotki (Federacja Rosyjska)	Elbląg – Grzechotki	100%	E28	Berlin – Mińsk
S51	Olsztyn – Olsztynek	Olsztyn – Olsztynek	18%	n/d	n/d
S52	Przejście graniczne Cieszyn (Republika Czech) – Bielsko Biała – Kraków	Cieszyn – Bielsko Biała	35%	E75 E462	Vardø – Sitia Brno (Republika Czeska) – Kraków
S79	Warszawa (Marynarska) – S2 (węzeł Lotnisko)	-	100%	n/d	n/d
S86	Katowice – Sosnowiec	Katowice – Sosnowiec	100%	n/d	n/d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GDDKiA.

Na podstawie dostępnych informacji dotyczących stanu prac nad poszczególnymi zadaniami inwestycyjnymi, można stwierdzić, że do 2023 r. poniższe odcinki drogowe mogą nie zostać ukończone.

Tabela 6. Odcinki drogowe, których realizacja może nie zostać ukończona przed 2023 rokiem

AUTOSTRADY				
Nr	Odcinki	Przybliżona długość [km]	Część trasy europejskiej	
			Nr	Relacja

A2	Mińsk Mazowiecki – przejście graniczne Kukuryki ³⁶	155	E30	Port Cork – Omsk
A18	Olszyna – Golnice ³⁷	71	E36	Berlin – Krzyżowa k. Wrocławia
DROGI EKSPRESOWE				
S5	Grudziądz – Ostróda	100	n/d	n/d
S6	Końskowice – Goleniów	50	n/d	n/d
S7	Warszawa – Płońsk oraz Kraków – Myślenice	80	E77	Psków (Federacja Rosyjska) – Budapeszt
S10	Szczecin Kijewo – granica miasta oraz Stargard – Walcz – Łobżenica – Wyrzysk – Bydgoszcz – Toruń – Płońsk – Wołomin	408	n/d	n/d
S11	Koszalin – Szczecinek – Poznań, Kórnik – Mieszków, Jarocin – Franklinów oraz Ostrów Wlkp. – Kępno – Katowice (Pyrzowice)	435	n/d	n/d
S12	Piotrków Trybunalski – Puławy zach. oraz Piaski – Dorohusk	217	E373	Lublin – Kijów
S16	Olsztyn – Elk – S19 (Knyszyn)	232	n/d	n/d
S17	Piaski – Tomaszów Lubelski, Tomaszów Lubelski – Hrebenne	120	E372	Warszawa - Lwów
S19	Kuźnica Białostocka – Lublin (z wyłączeniem obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej) oraz Rzeszów pld. – Barwinek	372	E371	Radom – Preszów (Republika Słowacka) – na odcinku Rzeszów – Barwinek (część trasy <i>Via Carpatia</i>)
S52	Bielsko Biala – S7 (Głogoczów)	72	E75 E462	Vardø – Sitia Brno – Kraków
S74	Sulejów – Kielce oraz Kielce Nisko	155	n/d	n/d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GDDKiA.

Przy założeniu, iż wszystkie odcinki znajdujące się w chwili obecnej w realizacji lub w trakcie procedury przetargowej zostaną ukończone do 2023 r., łączna długość sieci dróg ekspresowych i autostrad przekroczy w 2023 r. 5 000 km (65% długości docelowej określonej w rozporządzeniu w sprawie sieci drogowej). Do wybudowania pozostanie zatem ok. 295 km autostrad (ok. 14%) i ok. 2 277 km dróg ekspresowych (ok. 40%).

2.1.2 Integracja dróg krajowych z drogami innych kategorii (obwodnice) oraz innymi gałęziami transportu

Budowa obwodnic jako ważnego elementu integrującego sieć drogową jest uwzględniana w procesie programowania inwestycji drogowych. Obwodnice usprawniają przejazd pomiędzy miastami oraz ograniczają przeciążenie ruchu w miastach. Przy typowaniu obwodnic do realizacji uwzględnia się przede wszystkim:

- dostępność odpowiednich środków finansowych (w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012* zakładano, że obwodnice będą budowane w miarę dostępności środków z wpływów z akcyzy, obecnie z KFD),
- natężenie ruchu,

³⁶ Chyba że zostanie wcześniej zrealizowana przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia.

³⁷ Jak wyżej

- powiązanie z siecią dróg ekspresowych i autostrad.

Od listopada 2007 r. do końca 2013 r. wybudowano 212,9 km obwodnic. W aktualnie obowiązującym Programie przewiduje się wybudowanie do 2025 r. 57 obwodnic, przy czym w pierwszej kolejności realizowane będą te ujęte w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, np. obwodnica Brodnicy została oddana do użytkowania 25 czerwca 2016 r. Ważnymi ograniczeniami przy realizacji obwodnic są:

- 1) nadanie priorytetu inwestycjom polegającym na budowie dróg ekspresowych i autostrad;
- 2) limit środków finansowych przeznaczonych na Program.

Tabela 7. Obwodnice w ciągu drogi krajowej (bez dróg ekspresowych)

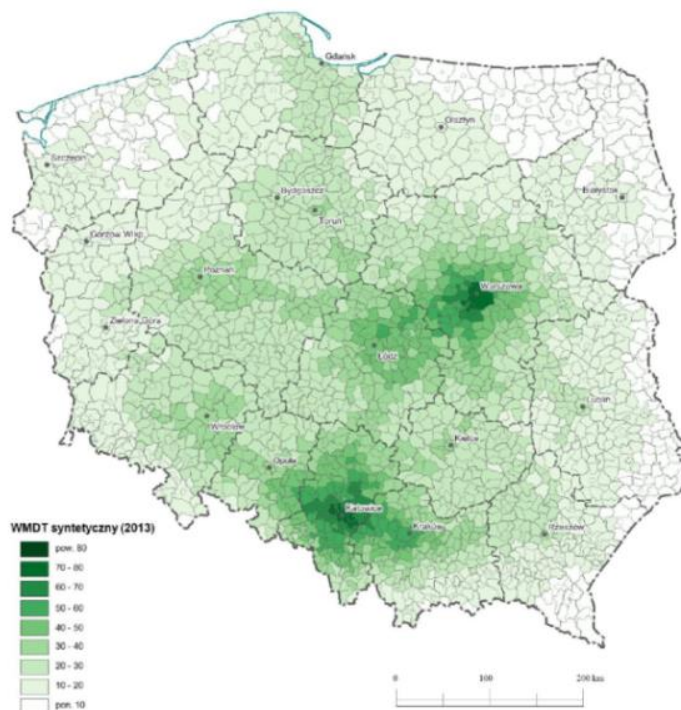
Lp.	Numer drogi	Przebieg drogi	W ramach PBDK 2014-2023 (obecny status odcinka)		
			w realizacji	w trakcie procedury przetargowej	Długość odcinka [km]
1	20	Gdańsk – Stargard	Obwodnica Kościerzyny		7,6
2	3	Świnoujście – Jakuszyce (granica z Czechami)	Obwodnica Bolkowa		5,7
3	15	Oleśnica – Bobolice	Obwodnica Inowrocławia		18,1
4	15	Oleśnica – Bobolice		Obwodnica Inowrocławia (łącznik)	4,9
5	13	Szczecin – Rosówek (granica z Niemcami)		Obwodnica Warzyc i Przeclawia	6,5
6	15	Trzebnica – Ostróda		Obwodnica Nowego Miasta Lubawskiego	18
7	16	Dolna Grupa k. Grudziądz – Ogrodniki (granica z Litwą)	Obwodnica Olsztyna		10
8	74	Wieluń – Zosin (granica z Ukrainą)	Obwodnica Wielunia		13,2
9			Obwodnica Bełchatowa		11
10	9	Radom – Rzeszów		Obwodnica Ilży	7,2
11	33/46	Kłodzko – Boboszów (granica z Czechami)	Obwodnica Kłodzka		11,6
12	41/46	Częstochowa - Kudowa-Zdrój – Nachod	Obwodnica Nysy		16,5
13	50/79	Warszawa – Katowice	Obwodnica Góry Kalwarii		9
14	73	Wiśniówka k. Kielc – Jasło		Obwodnica Dąbrowy Tarnowskiej (podpisano umowę)	6,9
15	77	Lipnik – Przemyśl		Obwodnica Stalowej Woli	15,6
16	28	Sanok – granica z Ukrainą (Krościenko)	Obwodnica Sanoka		6,7
		ŁĄCZNIE			160,9

Źródło: Opracowanie własne.

Według stanu na 4 sierpnia 2016 r. w trakcie procedury przetargowej albo w realizacji znajdowało się 16 obwodnic w ciągu drogi krajowej. Uwzględniając ograniczenia finansowe KFD oraz pierwszeństwo realizacji dróg szybkiego ruchu, prawdopodobnie w ramach Programu nie zostaną wykonane wszystkie zaplanowane do realizacji obwodnice.

Aktualna międzygałęziowa dostępność transportowa charakteryzuje się brakiem zintegrowania oraz spójności. Drogi szybkiego ruchu nie są rozłożone równomiernie (różna gęstość sieci), występuje zróżnicowanie w dostępności pomiędzy regionami Polski. Polskę Wschodnią, Pomorze Środkowe oraz tereny przygraniczne cechuje najgorsza dostępność. Jak wskazano powyżej, nawet największe ośrodki w Polsce (Gdańsk, Kraków, Warszawa) nie są bezpośrednio powiązane ze sobą drogami szybkiego ruchu.

Rysunek 4. Międzygałęziowa dostępność transportowa



Źródło: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, projekt z dnia 27 września 2016 r., https://www.mr.gov.pl/media/24032/ProjektSOR_2016_D.pdf.

Integracja głównych gałęzi transportu (drogowego, kolejowego, morskiego, lotniczego i wodnego śródlądowego) wymaga zarówno rozbudowy brakujących elementów infrastruktury transportowej (w przypadku sieci drogowej – dokończenia budowy spójnej sieci dróg krajowych), wykorzystujących nowoczesne, inteligentne systemy transportowe. W zakresie dróg krajowych działania służące integracji koncentrują się na uzupełnieniu luk w sieci połączeń drogowych o odpowiedniej jakości w relacjach europejskich, w tym TEN-T (korytarz wschód-zachód, powiązanie krajów bałtyckich oraz korytarz północ-południe), a także regionalnych. Spójna sieć drogowa przyczynia się zatem do włączenia w procesy rozwojowe obszarów o słabej dostępności, w tym peryferyjnych i przygranicznych. Tym samym, wspiera ona realizację jednego z celów strategicznych określonych w *Strategii Rozwoju Transportu*, tj. stworzenia zintegrowanego systemu transportowego.

2.2 Budowa racjonalnego modelu finansowania inwestycji w obszarze dróg krajowych – Krajowy Fundusz Drogowy

Drugim z analizowanych celów polityki transportowej państwa jest zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych, w przypadku Programu – budowy dróg krajowych. Od

początku 2010 r. ciężar finansowania tych inwestycji spoczął na zasilanym z wielu źródeł Krajowym Funduszu Drogowym³⁸. Do momentu, w którym system finansowania Programu nie zostanie zmieniony, a środki pochodzące z KFD będą finansowały do 90% wydatków inwestycyjnych ujętych w Programie, Fundusz i zasady jego funkcjonowania będą utożsamiane z modelem finansowania budowy autostrad, dróg ekspresowych i większości dróg krajowych w Polsce. Poniższy rozdział zawiera analizę skuteczności osiągnięcia tego celu.

Ocena skuteczności celu: „zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych (Programu)”

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
Zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych (Programu)	TAK, w pewnym zakresie	Fundusz, choć opierający się w znacznej mierze na finansowaniu dłużnym, posiada stabilną bazę dochodową, która w długim okresie (odpowiadającym cyklowi życia finansowanej infrastruktury), zgodnie z prognozami, zapewni zbilansowanie się wydatków z wpływami KFD. W przypadku prognoz dotyczących przychodów z opłaty paliwowej istnieją jednak przesłanki do jej weryfikacji. Zbilansowanie to dotyczy jednak wybranych zadań inwestycyjnych – ujętych w Programie, pod warunkiem ich zrealizowania w założonym limicie (107 mld zł). Po jego przekroczeniu, bez dalszego zadłużania się lub pozyskania nowych źródeł wpływów, Fundusz nie jest w stanie wygenerować środków na realizację kolejnych inwestycji umożliwiających osiągnięcie spójności sieci dróg krajowych, zarówno ujętych, jak i nieujętych w Programie. Model finansowania inwestycji drogowych, w którym dominującą rolę odgrywa Fundusz, nie ma jednak obecnie realnej alternatywy.

2.2.1 Podstawy funkcjonowania

Przyjęta w 1993 r. koncepcja finansowania budowy autostrad głównie przez kapitał prywatny (tzw. model koncesyjny)³⁹, wobec niewybudowania w ten sposób do 2000 r. żadnego nowego odcinka autostrady, została uznana za nieskuteczną. W celu modyfikacji tego modelu i finansowego wsparcia

³⁸ Ze środków budżetowych finansowane są jedynie prace przygotowawcze (dokumentacja, wykupy gruntów etc.).

³⁹ *Polityka Transportowa*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 25 października 1994 r.

podmiotów prywatnych przez stronę publiczną, podjęto decyzję⁴⁰ o wydzieleniu w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Krajowego Funduszu Autostradowego (KFA). Miał być on zasilany m.in. środkami budżetowymi z tytułu podatku akcyzowego od samochodów oraz z opłat za przejazd autostradą. Pomimo tych zmian, podstawowego problemu przy budowie autostrad, jakim było zapewnienie ich finansowania, wciąż nie rozwiązano⁴¹. W 2003 r. zaproponowano rozszerzenie zakresu finansowania zadań ze środków KFA o inne drogi krajowe zarządzane przez GDDKiA (stąd jego przekształcenie w Krajowy Fundusz Drogowy), poszerzając jednocześnie katalog źródeł finansowania Funduszu o opłatę paliwową, pobieraną od wprowadzanych na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu wykorzystywanego do napędu pojazdów samochodowych. W założeniu autorów ustawy, opłata paliwowa miała być głównym źródłem zasilania KFD w środki finansowe⁴². W początkowym okresie obowiązywania, do Funduszu trafiało 100% wpływów z tej opłaty. Od 2006 r. do KFD trafia 80% z nich, natomiast pozostałe 20% zasila Fundusz Kolejowy⁴³.

Dzisiejsze zasady funkcjonowania KFD bazują w szczególności na postanowieniach ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁴.

Zmiany z 2009 r. miały na celu uelastycznienie i zwiększenie dostępu do środków finansowych przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych, ale stanowiły także odpowiedź na mający miejsce w tym czasie globalny kryzys gospodarczy i obawy o spowolnienie tempa inwestycji, a w konsekwencji niewykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na budowę dróg krajowych w Polsce. W procesie legislacyjnym podkreślano również znaczenie tych zmian dla organizacji turnieju piłkarskiego UEFA EURO 2012.

Po 2009 r. również dokonywano zmian w regulacjach dotyczących Funduszu, jednak, z wyjątkiem zmian przeprowadzonych w 2012 r., umożliwiających emisję obligacji przeznaczonych na spłatę dotychczasowego zadłużenia⁴⁵, nie modyfikowały one w sposób istotny zasad jego funkcjonowania.

2.2.2 Struktura finansowania

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wskazuje m.in. następujące źródła finansowania Funduszu:

- opłata paliwowa,
- opłaty za przejazdu autostradą,
- opłaty elektroniczne,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (np. fundusze UE),
- kredyty lub pożyczki zaciągnięte na rzecz Funduszu przez BGK,
- wpływy z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez BGK,
- inwestycje środków Funduszu w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego,

⁴⁰ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2000 r. Nr 86, poz. 958).

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, grudzień 2013 r.

⁴² Patrz: uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2003 r. (druk nr 1807 Sejmu IV kadencji), str. 28.

⁴³ Od tej reguły wprowadzono odstępstwa – w 2009 r. przychód KFD pomniejszono o dodatkowe 200 mln zł, które trafiło do Funduszu Kolejowego. W latach 2010-2014 była to kwota 100 mln zł, w 2015 r. 500 mln zł, a w latach 2016-2019 dodatkowa kwota dla Funduszu Kolejowego ma wynieść 400 mln zł.

⁴⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 115, poz. 966.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 843.

- dotacje i pożyczki z budżetu państwa,
- odpłatne udostępnianie nieruchomości nabytych na cele budowy dróg,
- inne wpływy z opłat, grzywien i kar określonych w ustawie.

Powyższe źródła można podzielić na te o charakterze bezzwrotnym (głównie daniny publiczne) oraz o charakterze zwrotnym, czyli powodującym zadłużanie się (obligacje i kredyty). Omówiono je w kolejnej części raportu.

Zgromadzone środki mogą być wydatkowane m.in. na:

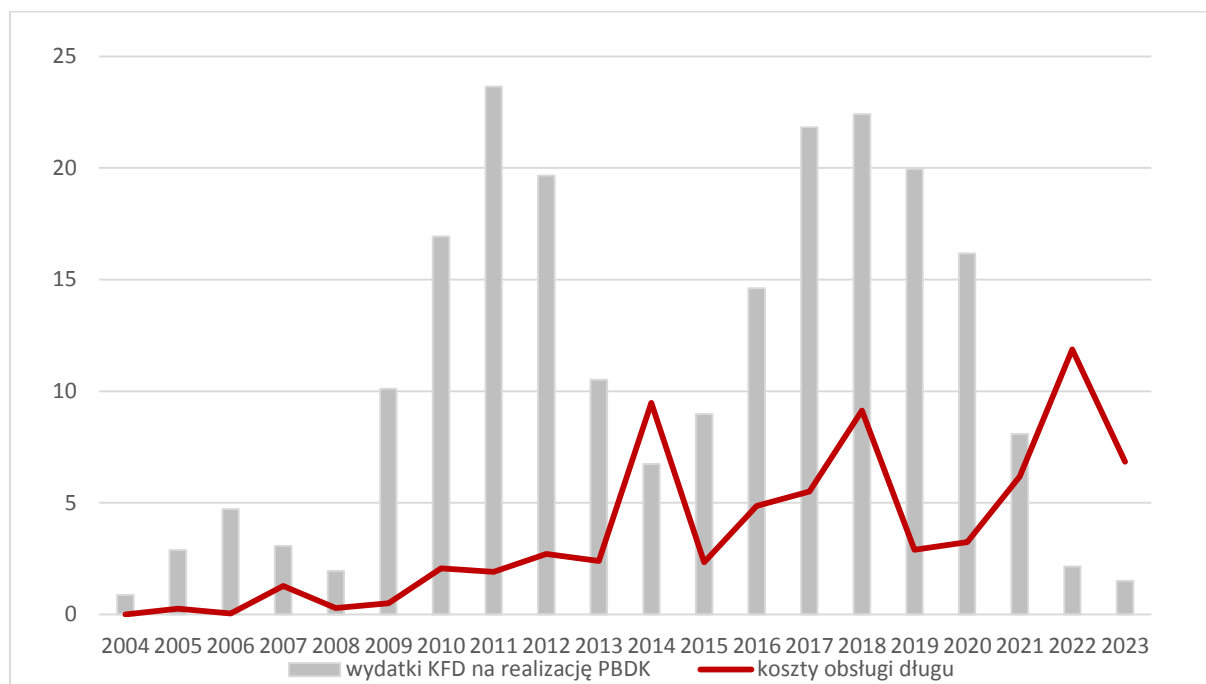
- finansowanie budowy i przebudowy dróg krajowych, realizowanych przez GDDKiA,
- płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady,
- finansowanie przedsięwzięć drogowych powierzonych drogowej spółce specjalnego przeznaczenia,
- przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat,
- spłatę kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi kredytów i pożyczek,
- pokrycie kosztów emisji i wykupu obligacji,
- spłatę zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu gwarancji i poręczeń,
- wypłatę wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego⁴⁶.

Wydatki Funduszu zdeterminowane są w pierwszej kolejności zobowiązaniami wynikającymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z zawartych przez ministra właściwego do spraw transportu umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych. Przyjęty Program ustanawia limit finansowy wydatków KFD na realizację zadań na poziomie 107 mld zł, z czego ponad 40 mld zł stanowi prefinansowanie wkładu Unii Europejskiej⁴⁷. Limit ten nie jest tożsamy z jakąkolwiek gwarancją pozyskania tych środków przez Fundusz. Na rzecz Funduszu BGK musi również pozyskać 14,5 mld zł na dokończenie zadań z poprzedniego programu. Dotychczasowe oraz planowane wydatki Funduszu na zadania inwestycyjne wraz z kosztami obsługi długu przedstawia poniższy wykres.

⁴⁶ Art. 39b oraz 39f ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641, z późn. zm.).

⁴⁷ Alokacja ze środków UE w perspektywie finansowej 2014-2020 wynosi 9,94 mld euro w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, a dodatkowe środki mogą zostać przyznane przez Komisję Europejską w ramach konkursów Instrumentu „Łącząc Europę”. Obecnie jest to 414 mln euro przyznane na projekt „Budowa drogi ekspresowej S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)”.

Wykres 3. Wydatki Funduszu na zadania drogowe i obsługę zadłużenia w latach 2004-2015 oraz prognoza na lata 2016-2023 [w mld zł]



Źródło: Sprawozdania finansowe KFD oraz Wieloletnia Projektacja Przepływów Finansowych KFD z 3 lutego 2016 r.

Wieloletnia Projektacja Przepływów Finansowych KFD (zwana dalej Prognozą Wieloletnią KFD)⁴⁸ zakłada kumulację wydatków na realizację Programu w latach 2017-2019. W 2018 r. towarzyszyć temu będzie kumulacja wydatków Funduszu związanych z obsługą zadłużenia. Sytuacja ta, pomimo pierwotnej niezależności Funduszu od budżetu państwa, może wpłynąć na wydatki tego drugiego. Stabilizująca reguła wydatkowa, określona w art. 112aa ustawy o finansach publicznych, nakłada nieprzekraczalny limit na sumę większości wydatków podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Limit ten, określany w oparciu o kwotę wydatków z roku poprzedniego skorygowaną o wybrane wskaźniki makroekonomiczne, po pomniejszeniu m.in. o wydatki funduszy utworzonych w BGK, w tym również Funduszu, określa limit dla budżetu państwa. Skokowemu wzrostowi wydatków KFD we wskazanych latach będzie zatem musiało towarzyszyć odpowiednie ograniczenie limitu wydatków innych dysponentów⁴⁹. Podobny skutek odniesie jakiegokolwiek inne zwiększenie bieżących wydatków Funduszu.

Wolumen inwestycji wskazanych w Programie oraz dotychczasowy i przewidywany⁵⁰ stan zadłużenia KFD uzasadnia potrzebę dalszej analizy struktury finansowania Funduszu.

⁴⁸ Wieloletnia Projektacja Przepływów Finansowych KFD z 3 lutego 2016 r., opracowana przez BGK w procesie wnioskowania o udzielenie przez Skarb Państwa gwarancji spłaty zobowiązań banku zaciąganych na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego.

⁴⁹ W zakresie, w jakim nie zostanie on skompensowany zmniejszonymi wydatkami w innych pozycjach lub zwiększoną kwotą startową dla roku 2018.

⁵⁰ 52,2 mld zł w 2016 r. oraz 90,9 mld zł w 2021 r.

2.2.3 Finansowanie bezzwrotne

2.2.3.1 Opłata paliwowa

Opłata paliwowa została wprowadzona ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵¹, która weszła w życie 1 stycznia 2004 r. Według uzasadnienia do projektu ww. ustawy, opłata paliwowa miała stanowić główne źródło zasilania KFD, a tym samym w największym stopniu finansować zadania związane z budową autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych. Obowiązek jej zapłaty ciąży na podmiotach, które jako pierwsze wprowadzają paliwa silnikowe lub gaz na rynek krajowy (najczęściej są to producenci lub importerzy). Podstawą obliczenia opłaty paliwowej jest ilość paliw silnikowych lub gazu, od jakich producent importer lub sprzedawca gazu są obowiązani zapłacić podatek akcyzowy. Organami właściwymi w sprawie opłaty paliwowej są naczelnicy urzędów celnych oraz dyrektorzy izb celnych.

Od 2004 do 2010 r. stawka opłaty paliwowej rosła od poziomu 105 zł do 119,82 zł za 1 000 l i miała taką samą wartość dla benzyny silnikowej, oleju napędowego oraz gazu płynnego LPG. W 2011 r. stawka opłaty paliwowej została zróżnicowana i odpowiednio: dla benzyny silnikowej spadła do 95,19 zł za 1 000 l, dla oleju napędowego wzrosła ponad dwukrotnie do 239,84 zł za 1 000 l, natomiast dla gazu płynnego LPG wzrosła do poziomu 122,98 zł za 1 000 kg. W kolejnych latach stawka opłaty paliwowej rosła, osiągając w 2015 r. poziom 129,41 zł za 1 000 l benzyny silnikowej, 288,05 zł za 1000 l dla oleju napędowego i 159,71 zł za 1 000 kg dla gazu płynnego LPG⁵². W 2016 r. stawka opłaty paliwowej utrzymała wartość z roku 2015. Podobne wartości przyjmie również w 2017 r.⁵³

Na przestrzeni lat 2006 – 2015 opłata paliwowa stanowiła pomiędzy 2,4% a 3,6% hurtowej ceny benzyny silnikowej (najniższy poziom w latach 2011-2013). Dla oleju napędowego było to odpowiednio ok. 3,4% – 8,2% (osiągając najniższy poziom w 2008 r., a najwyższy w 2015 r.), a dla gazu płynnego LPG od ok. 4,2% w 2008 r. do 6,1% w 2015 r.⁵⁴

Jak wskazano powyżej, w pierwotnym założeniu ustawodawcy opłata paliwowa miała stanowić główne źródło finansowania zadań drogowych KFD. Wpływy z opłaty paliwowej w 2004 r. stanowiły ponad 97% wszystkich wpływów KFD, jednak udział ten zmieniał się znacząco na przestrzeni lat, co wynikało ze zmian w systemie finansowania dróg krajowych (patrz. punkt 2.2.1) – od 48,1% w 2008 r. do najniższej – 9,76% w 2009 r., w którym to roku do Funduszu zaczęły trafiać refundacje ze środków UE. W 2015 r. wpływy z opłaty paliwowej stanowiły prawie 35% wszystkich wpływów KFD. Zmiany te obrazuje poniższy wykres.

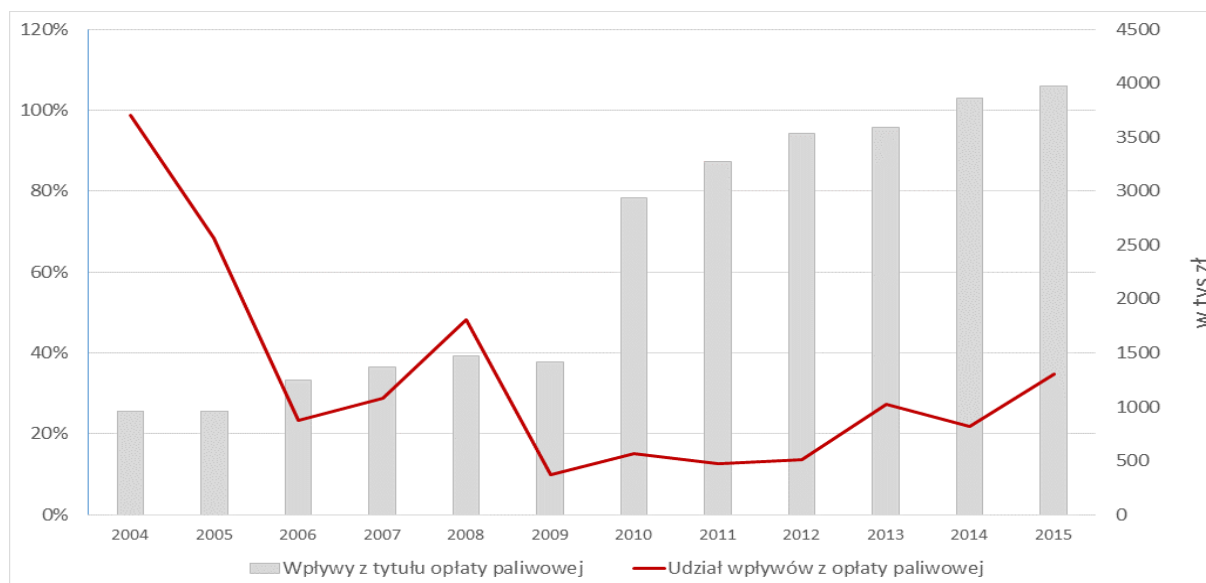
⁵¹ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁵² Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej na rok 2015 (M.P. z 2014 r. poz. 1195).

⁵³ Obwieszczenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa: z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej na rok 2016 (M.P. z 2015 r. poz. 1259) oraz z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej w 2017 r. Obecna wysokość stawki opłaty paliwowej uwzględnia konieczność czasowego zwiększenia przychodów Funduszu Kolejowego z tej opłaty (art. 37i ust. 3b ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym).

⁵⁴ Raporty roczne *Przemysł i handel naftowy*; <http://www.popihn.pl/raporty2.php>; dostęp 26.08.2016.

Wykres 4. Udział wpływów z opłaty paliwowej w całkowitych wpływach KFD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych KFD za lata 2004-2015 oraz Prognozy Wieloletniej KFD.

Prognoza Wieloletnia KFD zakłada stały wzrost przychodów z opłaty paliwowej – w latach 2016-2025 o ponad 33% (ok. 3% rocznie, co zbliżone jest do prognoz Ministerstwa Finansów dotyczących dynamiki Produktu Krajowego Brutto). Odpowiada to wzrostowi, jaki zaobserwowano przez ostatnie pięć lat (2010-2015). Wzrost konsumpcji paliw zakładany przez Instytut Transportu Samochodowego jest jednak słabszy i dla zbliżonego okresu (2015-2025) jest ponad dwukrotnie mniejszy⁵⁵.

Udział opłaty paliwowej w całkowitych wpływach do KFD, ze względu na wzrost znaczenia innych źródeł (finansowanie dłużne, przychody z opłaty elektronicznej, refundacje UE), ma w najbliższych latach spadać do poziomu ok. 13-15%. Zakłada się, że dopiero od 2024 r. opłata paliwowa zacznie odgrywać pierwotnie zakładaną, dominującą rolę wśród źródeł wpływów do Funduszu. Jednakże wynika to jedynie z faktu, że obecna projekcja nie przewiduje wydatków na zadania drogowe, poza tymi ujętymi w obecnie obowiązującym Programie.

Wzrostowi stawek i przychodów z opłaty paliwowej w ostatnich pięciu latach towarzyszył równoczesny (14%) wzrost ruchu na drogach krajowych⁵⁶. W przypadku obrotu paliwami (sprzedaży, importu i nabycia wewnątrzwspólnotowego), a więc czynnika, który powinien bezpośrednio wpływać na przychody z tytułu opłaty paliwowej, zauważono, że jedynie obrót olejem napędowym cechował się w tych latach tendencją wzrostową (średnio 3% rocznie). Konsumpcja benzyn silnikowych spadała natomiast średnio o ok. 1%, a autogazu o ok. 0,3% rocznie⁵⁷. O ile brak jest danych dotyczących udziału poszczególnych paliw w przychodach z opłaty paliwowej⁵⁸, to dane dotyczące obrotu paliwami, rejestrowane w oparciu o deklaracje akcyzowe, wskazują, że dominującą rolę na rynku (ponad 60%) odgrywa olej napędowy. Z zestawienia powyższych danych z przytoczonymi wcześniej

⁵⁵ Prognozy Instytutu Transportu Samochodowego zakładają, że ze względu na usprawnienia w sferze organizacji przewozów i poprawę wskaźników techniczno-eksploatacyjnych taboru użytkowego, wzrost konsumpcji paliw nie będzie wprost proporcjonalny do wzrostu pracy przewozowej.

⁵⁶ Według danych GDDKiA, która co pięć lat przeprowadza badania Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR), jest to wzrost mniejszy niż w latach 2005-2010, kiedy to ruch pojazdów na drogach krajowych wzrósł o 20%, <http://www.gddkia.gov.pl/pl/2551/GPR-2015>, dostęp 08.08.2016 r.

⁵⁷ Dane Ministerstwa Finansów. W 2015 r. dane dot. autogazu, dotyczą również skroplonego gazu ziemnego.

⁵⁸ Nie wyodrębnia ich funkcjonujący obecnie system informatyczny Ministerstwa Finansów.

informacjami na temat kształtowania się stawek opłaty paliwowej może wynikać, że to przede wszystkim zwiększanie tych stawek (a nie wyłącznie zmiany na rynku paliw) miało wpływ na zwiększanie przychodów KFD z tego tytułu.

Analizując wolumen obrotu paliwami stwierdzono również, że dane rejestrowane przez Ministerstwo Finansów oraz szacunki Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego różnią się od siebie (w niektórych przypadkach nawet o ok. 10%). Różnice te mogą być wynikiem funkcjonowania na rynku paliw tzw. szarej strefy. Jej wielkość szacowana jest na kilkanaście procent⁵⁹. Pomimo że dokonane w sierpniu 2016 r. zmiany legislacyjne (tzw. pakiet paliwowy) nakierowane były przede wszystkim na zmniejszenie wyłudzeń podatku VAT na rynku paliw, to już po pierwszym miesiącu od wprowadzenia tych zmian sprzedaż paliw z krajowych rafinerii wzrosła skokowo⁶⁰. Przychody z opłaty paliwowej, choć nie odegrały zakładanej pierwotnie roli w bezpośrednim finansowaniu inwestycji drogowych, będą miały kluczowe znaczenie dla obsługi zadłużenia KFD. Prognoza Wieloletnia KFD zakłada wzrost przychodów z opłaty paliwowej do 2043 r. Po tym terminie prognozuje się spadek przychodów z tego źródła, co może wynikać z planów rozwoju motoryzacji niskoemisyjnej. Spadek sprzedaży paliw (z wyjątkiem gazu ziemnego, który nie jest obecnie objęty opłatą paliwową) zakładają też inne prognozy. Instytut Transportu Samochodowego szacuje, że taka sytuacja nastąpi ok. 2030 r.⁶¹ Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) przewiduje, że tendencja spadkowa zapotrzebowania na ten surowiec rozpocznie się już w 2018 r.⁶² Prognoza OPEC dotyczy jednak wszystkich krajów OECD, a nie tylko Polski. Ze względu na termin sporządzenia Wieloletniej Prognozy KFD (początek 2016 r.) może ona nie uwzględniać planów rządu dotyczących zintensyfikowania rozwoju motoryzacji uniezależnionej od paliw płynnych (patrz: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju).

W zakresie efektywności pozyskiwania opłaty paliwowej uwagę zwraca procedura jej uiszczania. Jest ona powiązana z uiszczaniem podatku akcyzowego od paliw silnikowych, co sprawia że koszty poboru opłaty paliwowej mają charakter pomijalny w relacji do wpływów z jej tytułu. Co więcej, nie są one pokrywane bezpośrednio ze środków Funduszu. Jest to jedyne bezkosztowe dla Funduszu źródło wpływów do KFD, mające obecnie znaczenie dla zachowania jego płynności.

2.2.3.2 Opłata elektroniczna

Wpływy z opłat za przejazd drogami zarządzanymi przez GDDKiA objętymi tzw. opłatą elektroniczną są kolejnym źródłem finansowania KFD niezwiększającym jego zadłużenia.

Opłatę elektroniczną wprowadzono do polskiego porządku prawnego 1 lipca 2011 r. ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶³. Nowy instrument zastąpił funkcjonujący poprzednio tzw. system winietowy. Głównym powodem dokonania zmian była konieczność wdrożenia do porządku prawnego przepisów dyrektywy 2006/38/WE

⁵⁹ Komunikat Ministerstwa Finansów z 24 maja 2016 r. http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dla-mediow/informacje-prasowe/-/asset_publisher/6PxP/content/id/5662692, dostęp 14.12.2016 r.

⁶⁰ Komunikat Ministerstwa Finansów z 27 września 2016 r. http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/pierwsze-efekty-pakietu-paliwowego, dostęp 14.12.2016 r.

⁶¹ *Prognoza zapotrzebowania nośników energii przez polski park samochodów użytkowych w latach 2015-2030*, J. Waśkiewicz, Z. Chłopek, Instytut Transportu Samochodowego, str. 18. oraz *Projekcja zapotrzebowania nośników energii przez polski park samochodów osobowych w latach 2015-2030*, J. Waśkiewicz, Z. Chłopek, Instytut Transportu Samochodowego, str.13.

⁶² 2016 World Oil Outlook, Organization of Petroleum Exporting Countries, October 2016.

⁶³ Dz. U. Nr 218 poz. 1391.

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. dotyczącej pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe⁶⁴. Wśród przyczyn tych zmian wskazywano również ryzyko, że przy zachowaniu ówczesnego systemu opłat za przejazd autostradą w niedługim czasie wydatki KFD na wypłaty koncesjonariuszom autostrad płatnych rekompensat z tytułu utraconych środków finansowych⁶⁵ przewyższyłyby wpływy z systemu kart opłaty drogowej⁶⁶. Poza tym, jak wskazywano również w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej opłatę elektroniczną, opłaty winietowe nie miały związku z liczbą przejechanych kilometrów na drogach krajowych, a zatem nie oddawały w odpowiedni sposób kosztów wynikających z zużycia dróg, jakie powodują przejazdy pojazdów ciężarowych⁶⁷.

Opłatę elektroniczną uiszczają pojazdy lub zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t oraz autobusy niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Zdecydowano się objąć nią drogi o najwyższym standardzie, tj. autostrady i drogi ekspresowe, oraz wybrane odcinki dróg krajowych (głównie te, które stanowią drogi alternatywne dla autostrad płatnych). Winiety obowiązywały natomiast na wszystkich drogach krajowych.

Wysokość stawek zróżnicowano w zależności od klasy drogi, kategorii pojazdu oraz normy emisji spalin, jaką spełnia pojazd. Podstawową stawkę wyznaczono na poziomie 0,46 zł/km⁶⁸. Stanowiła ona punkt wyjścia do wprowadzenia pozostałych 23 stawek⁶⁹, których wysokość stanowiła od 34% do 115% stawki podstawowej.

Jednym z celów systemu opłaty elektronicznej, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy go wprowadzającej, jest „zapewnienie określonego poziomu wpływów – zrównoważenie przychodów i wydatków związanych z eksploatacją, w tym utrzymaniem sieci dróg o najwyższym standardzie, z uwzględnieniem kosztów zabezpieczenia powstających na drogach alternatywnych oraz kosztów wdrożenia i utrzymania samego systemu”.

Dzięki wdrożeniu opłaty elektronicznej do końca 2015 r. do Funduszu wpłynęło łącznie prawie 4,8 mld zł. Wpływy w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela⁷⁰.

Tabela 8. Wpływy do KFD z opłaty elektronicznej [w mln zł]

2011	2012	2013	2014	2015	2011- 2015
343,6	861,6	1 007,9	1 229,7	1 354,5	4 797,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania planów finansowych KFD za lata 2011-2015.

⁶⁴ Dz. U. UE L Nr 157 z 9.06.2006 r.

⁶⁵ Pojazdy posiadające winietę były zwolnione z obowiązku uiszczania opłaty za przejazd na tzw. autostradach koncesyjnych.

⁶⁶ *Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych*, Najwyższa Izba Kontroli, 2013, str. 16.

⁶⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 562), str. 2.

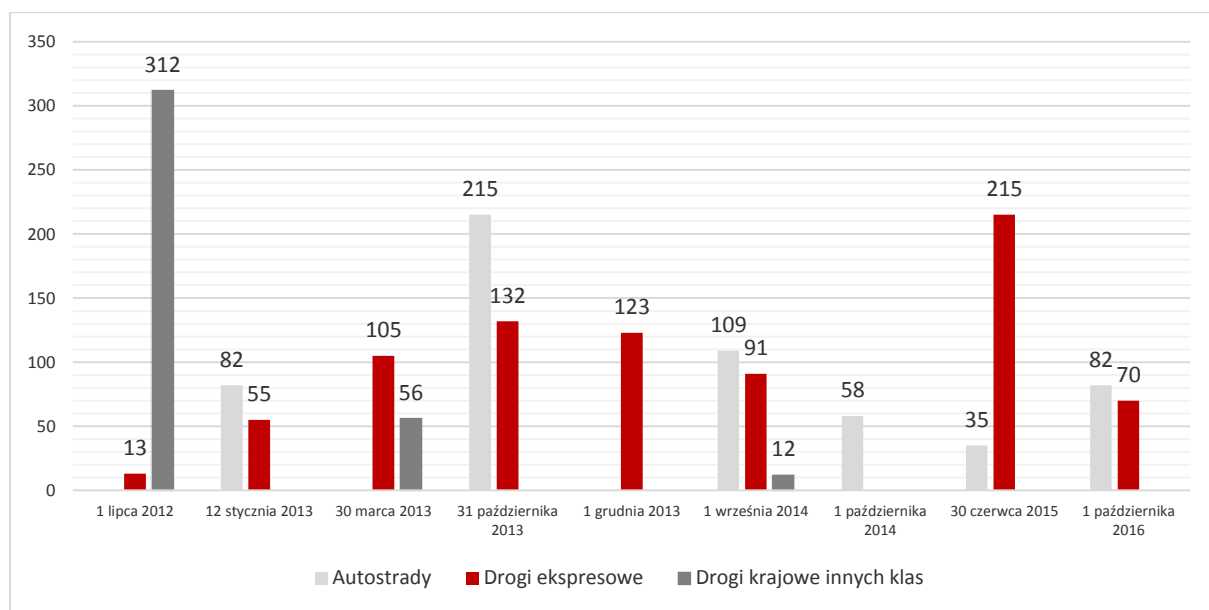
⁶⁸ Dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej pow. 12 t., spełniających normę emisji spalin Euro 3, poruszających się po autostradach lub drogach ekspresowych – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1263, z późn. zm.).

⁶⁹ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1263 z późn. zm.).

⁷⁰ W tabeli 9 nie ujęto przychodów z opłat od pojazdów lekkich pobieranych za przejazd odcinkami autostrad A2 Konin-Łódź oraz A4 Wrocław-Gliwice w zarządzie GDDKiA, które w latach 2011-2015 wyniosły ponad 700 mln zł. O ile opłatą elektroniczną obejmowane są prawie wszystkie nowooddawane odcinki autostrad i dróg ekspresowych, to opłatą za przejazd pojazdów lekkich objęte jest 23% długości autostrad w zarządzie GDDKiA. Od 2012 r. opłatą tą nie są obejmowane kolejne odcinki autostrad.

Wpływy te stanowią ok. 61% kwoty prognozowanej w 2011 r.⁷¹ Prognozy wpływów dokonano na podstawie ówczesnych prognoz ruchu oraz planów rozwoju sieci drogowej. W momencie przygotowywania systemu założono między innymi, że pierwsze jego rozszerzenie nastąpi w styczniu 2012 r., a w 2014 r. sieć dróg objętych opłatą elektroniczną wyniesie ok. 2 880 km⁷². W praktyce do pierwszego rozszerzenia doszło 1 lipca 2012 r., a pod koniec 2014 r. sieć dróg objętych opłatą wyniosła 2 917 km. O ile pod względem długości sieci założenia zostały osiągnięte, a nawet przekroczone, to należy zwrócić uwagę, że w tej liczbie ujęto ponad 300 km dróg krajowych (objęto je opłatą elektroniczną podczas pierwszego rozszerzenia), co nie było pierwotnie zakładane⁷³. Spowodowane to było przede wszystkim „ucieczką” pojazdów zobowiązanych do uiszczania opłaty elektronicznej za korzystanie z autostrad i dróg ekspresowych na alternatywne drogi krajowe, pierwotnie nieobjęte opłatami⁷⁴. Zestawienie rozszerzeń sieci dróg płatnych w podziale na klasę drogi prezentuje poniższy wykres.

Wykres 5. Rozszerzenia sieci dróg objętych opłatą elektroniczną z podziałem na klasę drogi



Źródło: Obliczenia własne na podstawie uzasadnienia do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej.

Na osiągnięcie przychodów niższych od zakładanych mogły również wpłynąć opóźnienia w oddawaniu do eksploatacji dróg, z których przychody uwzględniono w pierwotnych prognozach. Przykładem tego może być m.in. autostrada A2 na odcinku Stryków – Konotopa, którą oddano do

⁷¹ Ocena Skutków Regulacji do projektu rozporządzenia w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (projekt z 11.03.2011 r.), str. 22.

⁷² Ocena Skutków Regulacji do projektu rozporządzenia w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (projekt z 11.03.2011 r.), str. 9.

⁷³ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rozporządzenia w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (projekt z 11.03.2011 r.), „pierwsza rozbudowa systemu możliwa jest na styczeń 2012 r. Sieć dróg krajowych podlegających opłacie elektronicznej mogłaby zostać uzupełniona o ok. 150 km autostrad i dróg ekspresowych”, str. 9. Możliwość objęcia opłatami bezpłatnych dróg alternatywnych została przewidziana, ale nie określono jej skali.

⁷⁴ Dane na temat zwiększenia ruchu na drodze krajowej nr 92 w wyniku wprowadzenia opłat na autostradzie A2; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5716D11B>; dostęp 18.08.2016 r.

eksploatacji z 17 miesięcznym opóźnieniem, a na której ruch pojazdów objętych opłatą elektroniczną przekracza 12 tys. pojazdów na dobę⁷⁵.

Poszukując możliwych przyczyn mniejszych od założonych przychodów zwrócono również uwagę na tempo wdrażania opłaty elektronicznej na odcinkach już wybudowanych. Analizie w tym obszarze poddano 55 odcinków autostrad i dróg ekspresowych, na których opłatę elektroniczną wprowadzano w okresie od 1 lipca 2012 r. do 1 października 2016 r.⁷⁶ Przedmiotem analizy był okres jaki upłynął od oddania drogi do użytku do wprowadzenia na niej opłaty elektronicznej (tzw. system viaTOLL).

W przypadku dróg ekspresowych oddawanych do użytku średni czas od oddania odcinka drogi do użytku do wdrożenia systemu viaTOLL wynosił ok. 17 miesięcy. Dla autostrad było to 10 miesięcy⁷⁷. Na czas ten mogą składać się: proces legislacyjny rozporządzeń, w oparciu o które opłata elektroniczna jest wprowadzana na nowych odcinkach (w przypadku dotychczasowych rozporządzeń wynosił on od 3 do 5 miesięcy), umowne zobowiązanie wykonawcy systemu dotyczące terminu dostosowania nowych odcinków do poboru opłaty elektronicznej (16 tygodni), a także proces decyzyjny, w trakcie którego minister właściwy do spraw transportu musi uwzględniać możliwe zmiany harmonogramu realizacji odcinków planowanych do objęcia opłatą.

System opłaty elektronicznej generuje stale rosnące przychody do KFD. Potencjalną przyczyną uzyskania przychodów mniejszych niż planowane mogło być opóźnienie w oddawaniu odcinków dróg do eksploatacji, a w konsekwencji późniejsze ich obejmowanie opłatą elektroniczną.

W kolejnych latach należy spodziewać się dalszego wzrostu wpływów generowanych przez system opłaty elektronicznej. Wzrost wynikać będzie przede wszystkim z sukcesywnego włączania do systemu kolejnych dróg, w tym generujących duży ruch fragmentów autostrady A1 czy będących nadal w budowie odcinków dróg ekspresowych S5, S7, S8 czy S17. Dodatkowo, jak przewidują eksperci, nadal wzrastać będzie praca przewoźowa samochodami ciężarowymi przez polskich przewoźników⁷⁸.

Zgodnie z Prognozą Wieloletnią KFD wpływy z tytułu opłat za przejazd, za które obecnie w ok. 85% odpowiadają wpływy z opłaty elektronicznej, będą systematycznie rosły – w latach 2016-2018 dynamika wzrostu wynosić będzie od 15,5% do 18,4% rocznie. W kolejnych latach, zgodnie z prognozą, wzrost wyhamuje i w latach 2021-2025 wynosić będzie od 2,3% do 4,2% rocznie. Prognoza ta wydaje się być uzasadniona – ukończenie obecnie budowanych odcinków dróg powinno sprzyjać dynamicznemu wzrostowi wpływów z systemu. W dłuższej perspektywie trudno zakładać utrzymanie początkowo dynamicznego trendu, choćby z tego względu, że drogi planowane do oddania po 2020 r. nie mają już tak dużego potencjału w zakresie generowania ruchu.

Całkowite koszty funkcjonowania systemu i ich relacja do osiągniętych wpływów będą znane dopiero po zakończeniu kontraktu z wykonawcą i operatorem systemu, a więc w 2018 r. Poniesione w latach 2011-2015 bezpośrednio ze środków Funduszu koszty funkcjonowania całego Krajowego Systemu Poboru Opłat, a więc również systemów poboru opłat od pojazdów osobowych i motocykli na dwóch odcinkach autostrad w zarządzie GDDKiA, dostosowanych do poboru tych opłat⁷⁹, wyniosły

⁷⁵ Dane na podstawie Generalnego Pomiaru Ruchu 2015 r. dla odc. Pruszków – Konotopa (kategorie: lekkie ciężarowe, ciężarowe, autobusy).

⁷⁶ Nie analizowano dróg będących w eksploatacji w chwili uruchamiania systemu w lipcu 2011 r.

⁷⁷ Obliczenia własne na podstawie danych GDDKiA i rozporządzeń Rady Ministrów dot. rozszerzeń sieci.

⁷⁸ *Prognoza zapotrzebowania nośników energii przez polski park samochodów użytkowych w latach 2015-2030*, J. Waśkiewicz, Z. Chłopek, Instytut Transportu Samochodowego, str. 7.

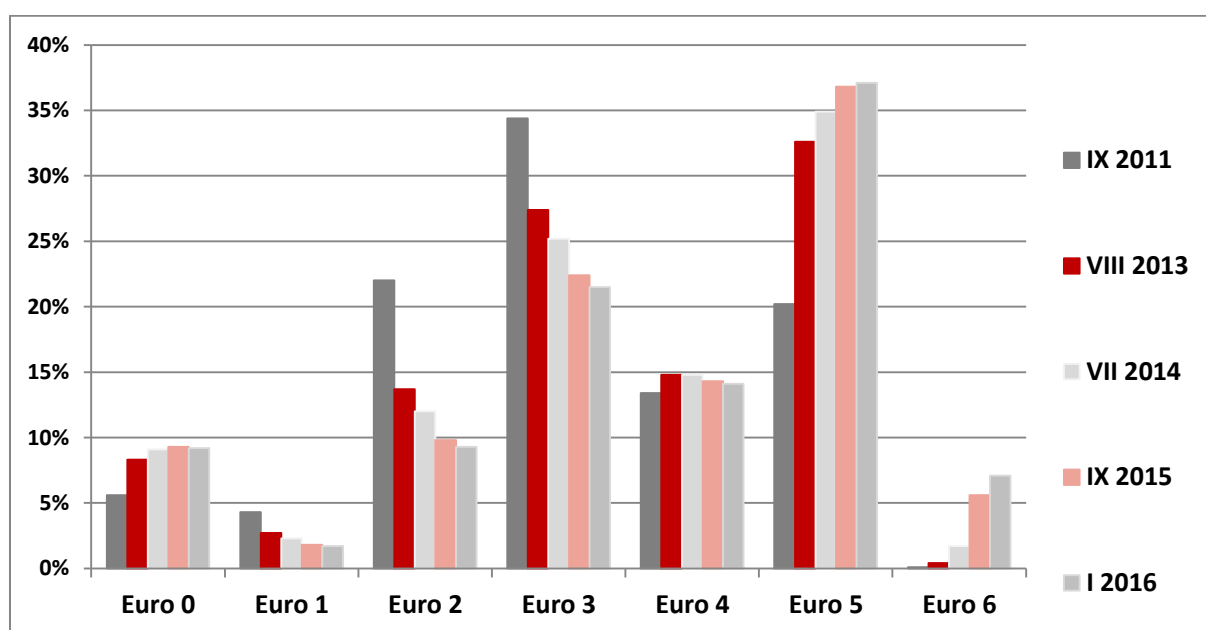
⁷⁹ A2 Konin-Lódź i A4 Wrocław-Katowice.

2 724 mln zł. Pomimo ujęcia w tej kwocie kosztów innych niż związane wyłącznie z poborem opłaty elektronicznej, widać, że ten sposób pozyskiwania środków jest droższy niż pozyskanie ich z opłaty paliwowej.

Inne efekty działania systemu

Opłata elektroniczna w sposób pełniejszy niż system winietowy promuje najbardziej ekologiczne pojazdy. System viaTOLL, zgodnie z unijną zasadą „zanieczyszczający płaci”, uzależnia wysokość opłaty elektronicznej od normy emisji spalin pojazdu⁸⁰. W efekcie najwyższe stawki obowiązują dla pojazdów spełniających co najwyżej normę EURO 2, a najniższe dla pojazdów spełniających co najmniej normę EURO 5. Dla porównania, w systemie winietowym ceny opłaty były najniższe dla pojazdów spełniających normę EURO 2 i wyższą.

Wykres 6. Podział zarejestrowanych w systemie viaTOLL pojazdów pod względem normy emisji spalin



Źródło: Dane ViaTOLL, https://www.viatoll.pl/upload/files/viaTOLL_podsumowanie_2015.pdf, str. 13, dostęp 18.08.2016.

Trudno jednoznacznie wskazać, w jakim stopniu do istotnego wzrostu liczby samochodów spełniających normę Euro 5 i Euro 6 przyczynił się sam system viaTOLL, a w jakim jest to skutkiem normalnego dla przewoźników odnawiania floty pojazdów. Dynamiczny wzrost udziału samochodów spełniających normę Euro 6, (dla których opłata elektroniczna jest taka sama jak dla tych spełniających Euro 5) sugeruje także inne niż sam system opłaty elektronicznej motywacje przewoźników⁸¹. Warto również zwrócić uwagę, że zaprezentowana struktura dotyczy pojazdów zarejestrowanych w systemie viaTOLL i nie pokazuje faktycznej pracy przewozowej przez nie wykonanej. Dopiero takie dane pomogłyby ocenić wpływ wdrożenia opłaty elektronicznej na

⁸⁰ Zasada „zanieczyszczający płaci” wynika wprost z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Art. 191). Normy emisji spalin, które ustanawiają dopuszczalny poziom emitowanych zanieczyszczeń przez samochody podlegające homologacji w Unii Europejskiej, zaczęto stopniowo wprowadzać do europejskiego porządku prawnego począwszy od dyrektyw Rady 91/441/EWG oraz 93/59/EWG (norma Euro 1). Od tego czasu wprowadzane są systematycznie kolejne, coraz bardziej restrykcyjne normy (ostatnia z nich, Euro 6, obowiązuje od 2014 r.).

⁸¹ Jedną z przyczyn może być system obowiązujący w Niemczech, który różnicuje wysokość stawek dla normy Euro 5 i Euro 6, co może być istotne dla przewoźników wykonujących przewozy międzynarodowe. *Taryfy opłat drogowych*; https://www.toll-collect.de/pl/toll_collect/rund_um_die_maut/maut_tarife/maut_tarife_2015.html; dostęp 18.08.2016 r.

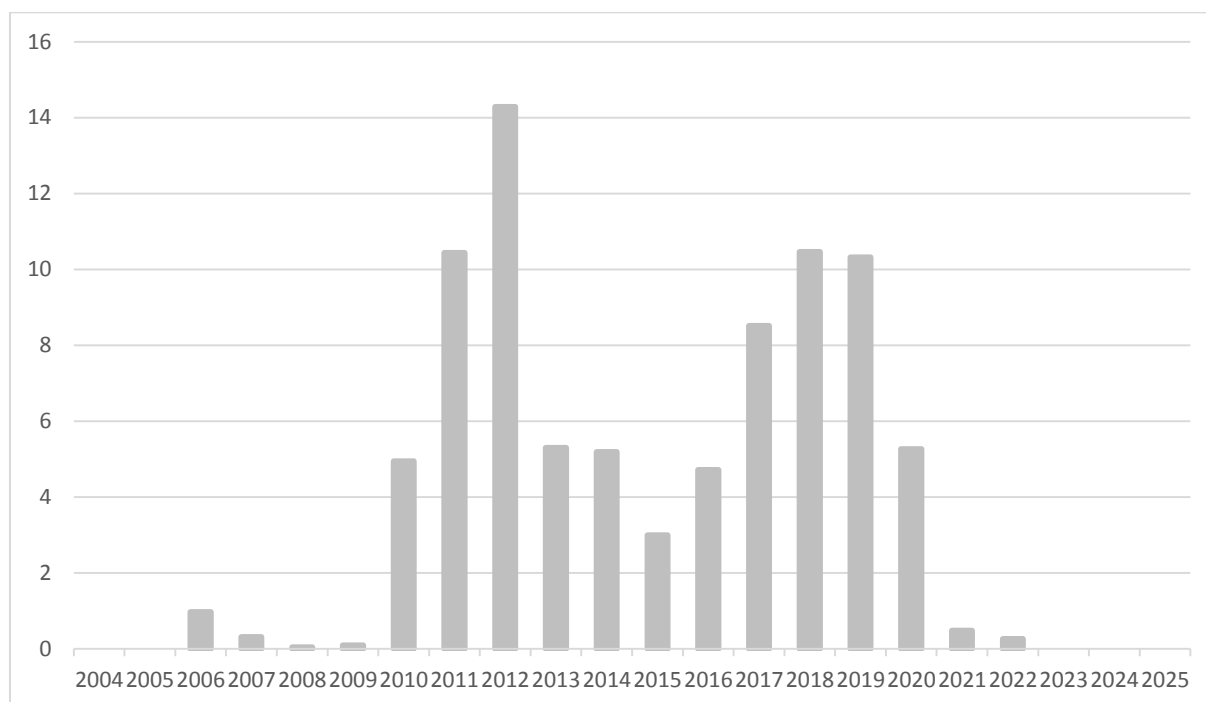
zanieczyszczenia emitowane przez samochody ciężarowe i autobusy poruszające się po drogach objętych systemem poboru opłaty elektronicznej.

Od przyjęcia obecnej struktury stawek opłaty elektronicznej minęło już ponad 5 lat. Dane z systemu viaTOLL wskazują na zmianę parku samochodów zarejestrowanych w systemie na spełniające coraz ostrzejsze normy emisji spalin, a tym samym objęte najniższymi stawkami opłaty elektronicznej. Rosnący udział takich pojazdów (uiszczających najniższą stawkę tej opłaty) w ogóle wykonywanej pracy przewozowej na drogach objętych opłatą elektroniczną (takie dane, jak wskazano powyżej, nie są dostępne), może wpłynąć negatywnie na uzyskiwane z niej wpływy przy niezmiennych stawkach opłat.

2.2.3.3 Fundusze Unii Europejskiej

Od 2009 r. do Funduszu trafiają refundacje ze środków UE wydatków poniesionych na realizację inwestycji drogowych. Dotychczas Fundusz został zasilony z tego tytułu kwotą 44 528,8 mln zł⁸², a alokacja na lata 2014-2020 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wynosi 42 386,8 mln zł⁸³. GDDKiA jest uznawany za beneficjenta najsukuteczniej wykorzystującego środki unijne. W poprzedniej perspektywie finansowej (obejmujące okres 2007-2013) podpisano umowy o dofinansowanie na 100% przyznanych GDDKiA środków⁸⁴.

Wykres 7. Dotychczasowe wpływy do KFD ze środków UE i prognoza na lata 2016-2025 [mld zł]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania planów finansowych KFD oraz Prognozy Wieloletniej KFD.

⁸² Wpływy środków z funduszy UE, na podstawie sprawozdań KFD.

⁸³ Nie uwzględniono środków w ramach instrumentu „Łącząc Europę” („Connecting Europe Facility”), o które Polska ubiega się w trybie konkursowym.

⁸⁴ Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy; https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/budow_drog_w_polsce_raport_pwc.pdf, 2013; str. 3; dostęp 8.08.2016 r.

Z jednej strony środki unijne mają co do zasady charakter bezzwrotny⁸⁵. Z drugiej, pokrywają jedynie część nakładów inwestycyjnych i dodatkowo generują niewystępujące przy inwestycjach niewspółfinansowanych ze środków UE koszty specyficzne, związane m.in. z procesem ich pozyskania i rozliczenia oraz promocją projektu.

Wysokość dofinansowania ze środków UE obliczana jest w oparciu o tzw. poziom dofinansowania oraz lukę finansową. Poziom dofinansowania jest określany w dokumentach konstytuujących programy operacyjne i dla projektów drogowych realizowanych przez GDDKiA wynosi 85% wydatków kwalifikowalnych (nie wszystkie wydatki związane z realizacją inwestycji mogą być dofinansowane ze środków wspólnotowych). Luka finansowa, czyli różnica pomiędzy zdyskontowanymi wydatkami i przychodami w okresie trwania projektu, obliczana jest z wykorzystaniem tzw. ryczału, który polega na przyjęciu z góry założonego poziomu pokrycia kosztów projektu przez przychody przez niego generowane. W przypadku dróg poziom ten określono na 30%⁸⁶. Według szacunków Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wysokość dofinansowania ze środków UE kształtuje się na poziomie 51%. Wkład krajowy (pochodzący ze środków Funduszu) wynosi zatem 49% wydatków kwalifikowalnych⁸⁷.

Formuła realizacji projektów unijnych wymaga również od beneficjenta wcześniejszego pokrycia kosztów realizacji projektu ze środków własnych, tzw. prefinansowania. W przypadku KFD wymaga to zastosowania finansowania zewnętrznego – długu.

Środki unijne należą do względnie stabilnych źródeł finansowania. Liczba realizowanych przez GDDKiA projektów drogowych pozwala na ich realokację pomiędzy projektami, minimalizując ryzyko niewykorzystania środków. W badanym obszarze nie są również znane przypadki, w których Polska zostałaby zobowiązana do zwrotu istotnych kwot wcześniej przyznanych funduszy. W obecnej perspektywie środki unijne pozyskiwane są jednak szybciej niż planowano to w trakcie konstruowania przepływów finansowych, na etapie opracowywania Programu. Wynika to ze zmiany metodyki wyliczania ryczałtowej luki finansowej dla całych projektów, a nie poszczególnych wydatków. Środki, które pierwotnie planowano pozyskać w latach 2019-2021 wpływają na rachunek KFD o kilka lat wcześniej, tj. w latach 2015-2018.

Powyższe różnice nie wpływają co prawda na globalną kwotę refundacji, jakie powinien otrzymać KFD w aktualnej perspektywie finansowej, ale ujemne saldo wydatków na prefinansowanie projektów oraz napływających refundacji ze środków UE w latach 2021-2022 powoduje konieczność pozyskania innych źródeł finansowania wydatków KFD w tych latach. Jest to szczególnie istotne w świetle skokowego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia przez Fundusz w 2022 r. (11,9 mld zł – najwięcej w historii funkcjonowania KFD).

⁸⁵ Nie jest tu rozważany globalny bilans uwzględniający składkę Polski do budżetu UE oraz ocena, czy Polska jest płatnikiem, czy też beneficjentem netto.

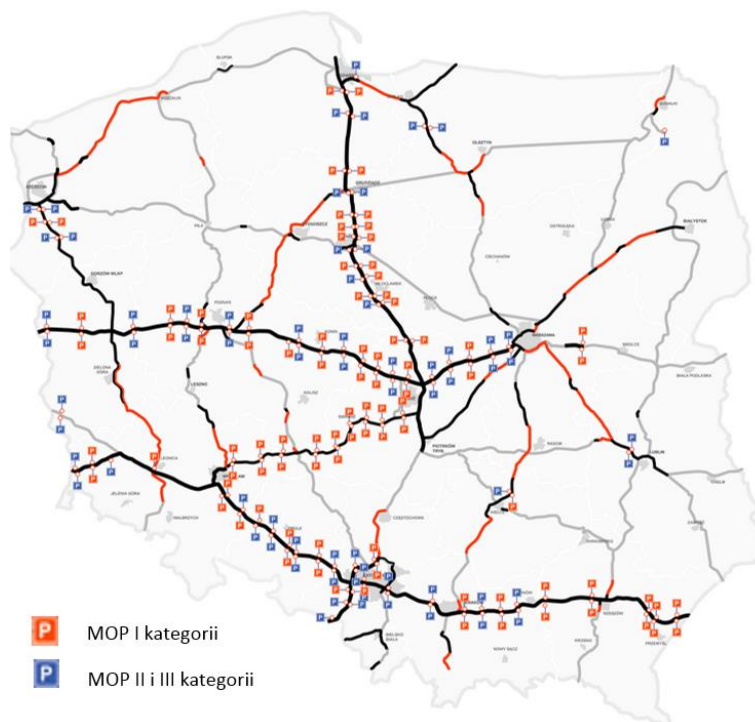
⁸⁶ Załącznik V do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

⁸⁷ Czyli więcej niż się powszechnie uznaje, patrz. „UE sfinansuje budowę polskich dróg”; www.tvpinfo.pl; dostęp 31.08.2016 r.

2.2.3.4 Dzierżawa Miejsc Obsługi Podróżnych

Miejsca Obsługi Podróżnych (zwane dalej „MOP”) są to tereny wydzielone w pasie drogowym, przy autostradach i drogach ekspresowych, które wyposażone są w parking oraz w infrastrukturę zapewniającą możliwość odpoczynku podróżnym. Funkcjonujące i planowane MOP na autostradach i drogach ekspresowych przedstawia poniższa mapa.

Rysunek 5. Mapa funkcjonujących Miejsc Obsługi Podróżnych w Polsce



Źródło: GDDKiA (<http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/9174/coraz-wiecej-miejsc-obslugi-podroznnych-coraz-wieksze-wplywy-z-dzierzawy#>, dostęp 19.08.2016).

MOP stanowią nie tylko istotny element sieci drogowej z punktu widzenia komfortu podróżnych, ale również są źródłem wpływów do KFD. MOP o najwyższych parametrach technicznych (tzw. II i III kategorii wyposażanych w stacje paliw, restauracje, a nawet obiekty noclegowe) są oddawane przez GDDKiA w dzierżawę w wyniku przetargów. Wybrany podmiot prywatny jest zobowiązany do opłacania czynszu, na który składa się z jednej strony stały czynsz dzierżawny, a z drugiej procentowy udział w przychodach z danego MOP. Wpływy, jakie uzyskał KFD z tego tytułu do 2015 r. prezentuje poniższa tabela.

Tabela 9. Wpływy do KFD z dzierżawy MOP [mln zł]

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Suma
12,8	37,9	62,3	73,7	80,7	113,8	123,6	504,8

Źródło: Sprawozdania z wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego w latach 2009-2015.

Z uwagi na rozszerzającą się sieć autostrad i dróg ekspresowych, a co za tym idzie sieć MOP, wpływy z dzierżawy systematycznie rosną. W okresie 2016-2023, prognozuje się wpływy z tego tytułu w wysokości 1 065 mln zł. Jednocześnie trzeba zauważyć, że w niektórych przypadkach GDDKiA nie

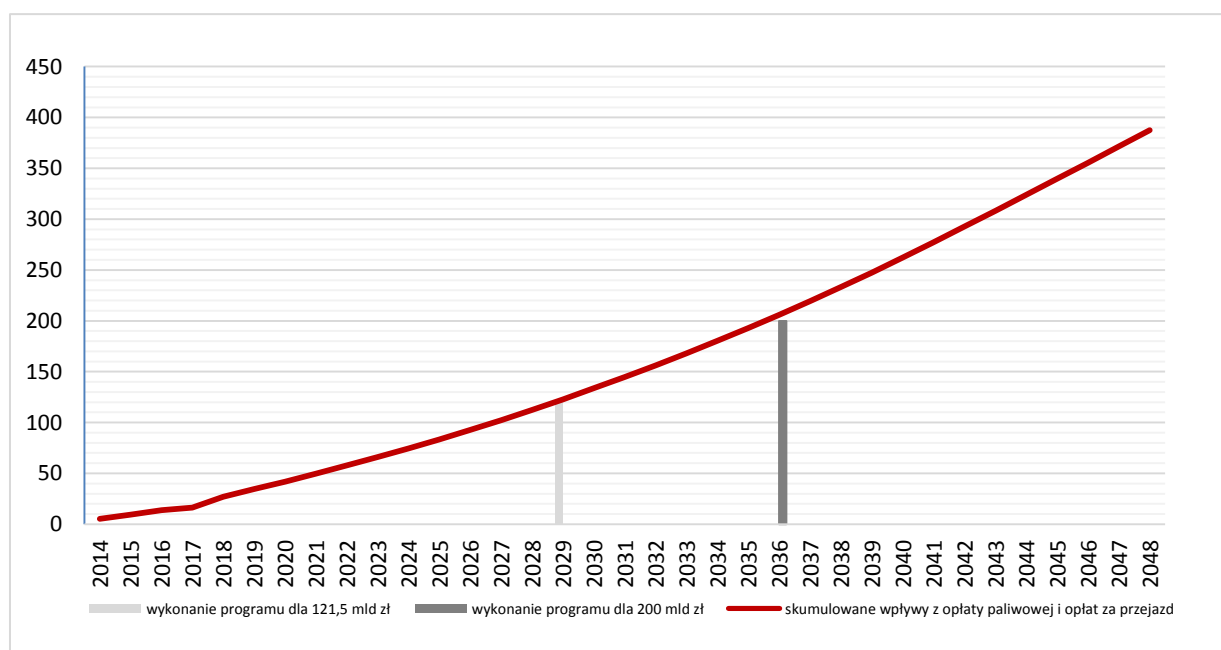
udaje się znaleźć dzierżawców. W bieżącym roku nie złożono żadnej oferty w przetargu na dzierżawę MOP w ciągu autostrady A4 na odcinku Tarnów-Korczowa⁸⁸. Tereny przy granicy z Ukrainą mogą rzeczywiście wydawać się mało perspektywiczne. Niemniej, brak ofert na dzierżawę MOP występował również w przypadku dróg o większym potencjale w zakresie natężenia ruchu⁸⁹.

Chociaż wpływy z tego tytułu w ciągu 6 lat wzrosły dziesięciokrotnie, to i tak w 2015 r. stanowiły niewiele ponad 1% całkowitych wpływów KFD. Sieć MOP II i III kategorii, co widać na rysunku nr 5, nadal nie jest w pełni rozwinięta i wciąż w dzierżawę mogą być oddawane tereny przy drogach o dużym potencjale dla przyszłych dzierżawców (odcinki dróg A1 oraz S8). Pomimo zakładanego dalszego wzrostu wpływów z tego tytułu, nadal nie będą one stanowić źródła o istotnym znaczeniu dla KFD.

2.2.4 Finansowanie zwrotne

We wcześniejszych częściach przeanalizowano główne źródła finansowania KFD nie wymagające jego zadłużania się⁹⁰. Zapotrzebowanie na środki KFD określono w Programie na poziomie 107 mld zł (według nowych wyliczeń MIB jest to kwota 200 mld zł⁹¹). Zakłada się, że przychody KFD z dwóch najważniejszych źródeł, tj. opłaty paliwowej i opłat za przejazd, wyniosą 69 mld zł w okresie obowiązywania Programu. Pozyskanie z tych źródeł środków niezbędnych na realizację Programu zajęłoby kolejne 5 lat, czyli przesunęłoby w czasie planowane ukończenie inwestycji w nim ujętych na 2030 r. (w wariantcie 200 mld zł nawet na 2036 r.). Sytuację tę obrazuje poniższy wykres.

Wykres 8. Symulacja terminu realizacji Programu bez finansowania dłużnego oraz kosztów obsługi długu [w mld zł]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Prognozy Wieloletniej KFD.

⁸⁸ Dane GDDKiA; https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/p/przetargi-na-dzierzawe-miejsc-ob_9394//A4_15052015/DOC060516-06052016085659.pdf; dostęp 19.08.2016 r.

⁸⁹ Wyniki przetargu na MOP na drodze ekspresowej S8 Wrocław – Łódź <https://www.gddkia.gov.pl/pl/963/miejsca-obslugi-podroznych-mop>, dostęp 08.08.2016 r.

⁹⁰ Z zastrzeżeniami dotyczącymi wkładu własnego przy projektach współfinansowanych ze środków unijnych.

⁹¹ *Pakiet Drogowy, Optymalizacja procesu inwestycji drogowych*, Prezentacja Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 7 kwietnia 2016 r.

Powyższa symulacja nie uwzględnia dodatkowych, znacznych kosztów, jakie ponosi KFD na obsługę dotychczasowego zadłużenia i płatności z tytułu budowy i eksploatacji autostrad tzw. „koncesyjnych”. Jednak nawet bez ich uwzględnienia widoczne jest zapotrzebowanie KFD na finansowanie zewnętrzne. Bez niego nie byłoby możliwe zapewnienie środków na realizację Programu, a tym samym pełna absorpcja środków UE z perspektywy finansowej 2014-2020, przeznaczonych na inwestycje ujęte w Programie.

Ze względu na prognozy wpływów do Funduszu środków z opłaty paliwowej i opłaty elektronicznej, ale również cykl życia budowanych składników infrastruktury, system finansowania PBDK 2014-2023 musi obejmować źródła zewnętrzne o długim terminie zapadalności. Do takich źródeł należą obligacje emitowane przez BGK na rzecz KFD oraz kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych. Aktualny stan zadłużenia Funduszu z tytułu tych instrumentów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 10. Zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego

Razem zadłużenie KFD				Obligacje				Kredyty			
waluta	w walucie	w mln PLN	%	waluta	w walucie	w mln PLN	%	waluta	w walucie	w mln PLN	%
EUR	4 287,6	18 729,8	39,2	EUR	500,0	2 184,2	10,2	EUR	3 787,6	16 545,6	62,6
PLN	29 061,1	29 061,1	60,8	PLN	19 172,5	19 172,5	89,8	PLN	9 888,6	9 888,6	37,4
RAZEM		47 790,9	100,0	RAZEM		21 356,7	100,0	RAZEM		26 434,2	100,0

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (stan na 30 listopada 2016 r.).

Na zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, stosownie do art. 39d ust. 2 ustawy, udzielane są przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁹². Okoliczność ta bezpośrednio wpływa zarówno na koszt, jak i samą możliwość pozyskania środków dla Funduszu w ten sposób.

Kwota potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa za zobowiązania BGK zaciągnięte na finansowanie KFD, na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosiła ok. 87,7 mld zł⁹³.

2.2.4.1 Obligacje

Środki z emisji obligacji zasilają KFD od 2006 r. Obecnie zadłużenie KFD wynikające z wyemitowanych przez BGK obligacji wynosi 21 356,6 mln zł, z tego 90% stanowią obligacje w walucie narodowej. Biorąc pod uwagę strukturę obecnego zadłużenia KFD, 45% stanowi zadłużenie w obligacjach, a 55% w kredytach i pożyczkach.

Zmiany ustawowe dokonane w 2009 r. przeniosły ciężar finansowania inwestycji w zakresie dróg krajowych, w szczególności finansowanych ze środków UE, na Fundusz. Towarzyszyło temu umożliwienie otwartym funduszom emerytalnym (zwanym dalej „OFE”) lokowania aktywów w obligacje emitowane na rzecz KFD. Sytuacja zmieniła się po reformie systemu emerytalnego z 2014 r., ograniczającej znacznie zarówno ilość przekazywanych do OFE środków, jak i liczbę osób, które posiadają w nich konta. Emisja euroobligacji z 28 kwietnia 2016 r. na kwotę 500 mln euro została niemal w całości (96%) sprzedana inwestorom zagranicznym, głównie funduszom

⁹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1052, z późn. zm.

⁹³ Dane Ministerstwa Finansów.

inwestycyjnym i emerytalnym z Niemiec i Austrii⁹⁴. Od czasu tej reformy nie doszło jednak do innych emisji obligacji na rzecz KFD i tym samym trudno zbadać jej faktyczny wpływ na absorpcję tych papierów dłużnych przez rynek.

Z Prognozy Wieloletniej KFD wynika, że (podobnie jak w latach 2009-2012) w latach 2017-2018 należy spodziewać się skokowego wzrostu wydatków Funduszu na zadania inwestycyjne, a co za tym idzie kolejnych dużych emisji: w 2017 r. na kwotę ponad 8 221 mln zł, a w 2018 r. na 10 580 mln zł. Papiery dłużne objęte gwarancją Skarbu Państwa należą do bezpiecznych instrumentów finansowych. Są one przedmiotem zainteresowania głównie funduszy emerytalnych oraz towarzystw ubezpieczeń na życie, jak wskazano powyżej, niekoniecznie polskich. Pozyskanie wymaganych środków w ten sposób nie wydaje się zagrożone. Odrębną kwestią jest natomiast ich pozyskanie po założonym uprzednio koszcie.

Wymaga zauważenia, że w przypadku emisji przeprowadzanych w podobnym terminie, rentowność obligacji emitowanych przez BGK na rzecz KFD jest zbliżona do tej, którą uzyskuje się w przypadku obligacji skarbowych⁹⁵. Wniosek ten oparto jednak na jednostkowych, dających się porównać przypadkach. Generalnie bowiem emisje papierów skarbowych oraz BGK odbywają się w innym terminie, by uniknąć konkurencji między tymi papierami.

KFD zaciąga zobowiązania związane nie tylko z realizacją Programu. Dodatkowo musi zabezpieczyć środki na spłatę już zaciągniętego zadłużenia. W przypadku obligacji spłata kapitału następuje skokowo, w dacie ich zapadalności. Szacuje się, że koszty obsługi długu będą najwyższe w latach: 2018 – 9 142 mln zł oraz 2022 – 11 874 mln zł. Zbiega się to ze wspomnianymi już: skokowym wzrostem wydatków na zadania inwestycyjne (w 2018 r.) oraz spadkiem wpływów ze środków UE z tytułu refundacji poniesionych wydatków (w 2022 r.). W świetle ograniczeń wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej do określania kwoty i limitu wydatków, może to uzasadniać potrzebę wcześniejszego wykupu zapadających w tych latach obligacji. W szczególności dotyczy to roku 2018 oraz 2022. Wcześniejszy wykup obligacji z terminem zapadalności w 2018 r. musiałby nastąpić w 2017 r., co wymagałoby odpowiedniego uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej ten rok⁹⁶.

Obligacje emitowane na rzecz KFD odegrają istotną rolę w finansowaniu PBDK 2014-2023. Dalsze pozyskiwanie środków z tego tytułu, ze względu na zainteresowanie rynku tym instrumentem, nie wydaje się zagrożone.

2.2.4.2 Kredyty i pożyczki

Pod względem udziału w obecnej strukturze zadłużenia Funduszu kredyty nieznacznie dominują nad obligacjami. W perspektywie aktualnego Programu, na podstawie Prognozy Wieloletniej KFD można

⁹⁴ Komunikat prasowy BGK w sprawie emisji obligacji z dnia 28 kwietnia 2016 r.; <https://www.bgk.pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe/bank-gospodarstwa-krajowego-z-powodzeniem-przeprowadzil-inauguracyjna-emisje-10-letnich-euroobligacji-o-lacznej-wartosci-500-mln-eur-1794/>; dostęp 8.08.2016 r.

⁹⁵ Zidentyfikowano dwa przypadki emisji obligacji skarbowych oraz BGK o porównywalnych warunkach emisji przy identycznych stopach procentowych (IDS1018 oraz DS1019; IDS1022 oraz DS1021). Pozostałe emisje odbywały się w różnych, a przez to nieporównywalnych, terminach oraz warunkach. Co więcej, w przypadku emisji obligacji na rynku zagranicznym (tak jak miało to miejsce podczas emisji 28 kwietnia 2016 r.), wykorzystuje się dokumentację wynegocjowaną w 2014 r. dla Programu Euro Medium Term Notes (Program Euro Obligacji Średnioterminowych), która jest właściwa dla obligacji skarbowych.

⁹⁶ Część obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz KFD jest w posiadaniu Funduszu Rezerwy Demograficznej, a wpływy z wcześniejszego wykupu musiałby zostać uwzględnione w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który stanowi załącznik do ustawy budżetowej.

stwierdzić, że kredyty stanowiąc będą uzupełniające (w stosunku do papierów dłużnych) źródło zewnętrznego finansowania Funduszu. Środki te mogą być przeznaczane jednak jedynie na konkretne projekty bądź działania, a ich udział w całości kosztów inwestycji nie może przekroczyć 50%. Nie mogą być zatem, tak jak obligacje, przeznaczane na bieżące wydatki KFD, np. na obsługę zadłużenia. Istotną różnicą w stosunku do obligacji emitowanych na rzecz KFD są również odległe terminy spłaty tych kredytów.

Fundusz został dotychczas zasilony środkami pochodzącymi z 25 kredytów. 24 z nich to kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, natomiast jeden uzyskano w Nordyckim Banku Inwestycyjnym. Aktualne zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów wynosi 26 434,2 mln zł⁹⁷, przy czym ponad 62% tej kwoty stanowi zadłużenie w euro.

Porównanie kosztów pozyskania środków z kredytów z kosztami finansowania dłużnego poprzez emisję obligacji jest utrudnione. Po pierwsze, jak już wspomniano, są to instrumenty dedykowane konkretnym zadaniom oraz nienotowane w obrocie publicznym, a tym samym pozbawione płynności. Po drugie, termin zapadalności takich kredytów wynosi przeważnie 30 lat, co nie znajduje odpowiednika ani wśród obligacji emitowanych na rzecz KFD, ani nawet obligacji skarbowych (obligacje 30-letnie w euro ostatni raz wyemitowano w 2005 r.). Przyjmując założenie, że koszt obligacji emitowanych na rzecz KFD jest zbliżony do kosztu obligacji skarbowych⁹⁸ podjęto próbę porównania najbardziej zbliżonych parametrami (waluta, data emisji/zaciągnięcia, termin zapadalności) kredytów EBI i obligacji skarbowych. Porównanie kredytów zaciąganych w dniach 20 oraz 22 listopada 2013 r.⁹⁹ z 20-letnimi obligacjami skarbowymi serii EUR20340227, wskazuje na niższy o 0,2 pp. koszt kredytów EBI¹⁰⁰. W przypadku kredytów EBI, w przeciwieństwie do obligacji, Fundusz nie ponosi również kosztów opłat i prowizji związanych z ich wykorzystaniem.

Indywidualizacja instrumentów dłużnych stosowanych w celu zasilenia Funduszu dodatkowymi środkami utrudnia ich porównanie według kryterium kosztów pozyskania finansowania. Istnieją jednak pewne przesłanki do stwierdzenia, że koszt pozyskania kapitału na rzecz Funduszu w oparciu o obligacje jest podobny do kosztu finansowania dłużnego budżetu państwa, a kredytów udzielanych przez EBI jeszcze niższy. Koszt finansowania dłużnego Funduszu wydaje się jednak trudny do dalszego obniżenia poprzez zmianę jego struktury, ze względu na brak możliwości sfinansowania wszystkich wydatków Funduszu ze środków pochodzących z kredytów EBI.

Obsługa aktualnego zadłużenia KFD (zarówno obligacji jak i kredytów oraz pożyczek) planowana jest do 2051 r., a w wielu latach, zgodnie z prognozą, roczne wydatki na jego obsługę przekroczą roczne wpływy do Funduszu (będą finansowane w oparciu o nadwyżkę środków z lat wcześniejszych, a w 2026 r. również z dodatkowej emisji obligacji). Taka sytuacja nie tylko powoduje konieczność budowy stabilnej bazy dochodowej umożliwiającej obsługę zadłużenia, ale również może ograniczyć inwestycyjne możliwości KFD, w szczególności po 2023 r., zawężając jego rolę do „administrowania” długiem.

Zadłużenie Funduszu nie jest uwzględniane przy szacowaniu państwowego długu publicznego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a tym samym nie wpływa na ryzyko przekroczenia określonych w tej ustawie tzw. progów ostrożnościowych. Koszty obsługi zadłużenia Funduszu

⁹⁷ Dane Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

⁹⁸ Patrz: przypis nr 95 (porównanie obligacji KFD i skarbowych).

⁹⁹ Dotyczących projektów o nr 25.858 oraz 26.179.

¹⁰⁰ Zastrzec należy, że obligacje te zostały jednak wyemitowane 27 lutego 2014 r., a więc 3 miesiące później.

uwzględniane są natomiast, zgodnie z prawem UE¹⁰¹, przy szacowaniu deficytu i zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych (tzw. sektora *general government*), którego maksymalny dopuszczalny poziom (odpowiednio 3% i 60% w relacji do produktu krajowego brutto) określony jest w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jego przekroczenie może skutkować uruchomieniem wobec państwa członkowskiego tzw. procedury nadmiernego deficytu, obejmującej konieczność podjęcia stosownych działań korygujących (ograniczania wydatków), a w skrajnym przypadku nawet sankcje finansowe. Nominalne zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego jest głównym czynnikiem wpływającym na różnicę pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Relacja ta na koniec 2015 r. wyniosła 51,4%, w 2017 i 2018 r. ma osiągnąć 55% i obniżyć się w latach kolejnych¹⁰². Możliwości dalszego zadłużania się Funduszu są więc ograniczone.

2.2.5 Ocena efektywności pozyskiwania środków przez Fundusz

Realizacja Programu w zakładanym horyzoncie czasowym jest niemożliwa bez korzystania przez Fundusz ze źródeł o charakterze zwrotnym. Istnieją przesłanki do stwierdzenia, że koszt pozyskania środków dla Funduszu jest zbliżony do kosztu finansowania potrzeb pożyczkowych państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu zaciągania przez BGK na rzecz KFD zobowiązań, które objęte są gwarancjami Skarbu Państwa. Wśród źródeł o charakterze bezzwrotnym jedynie wpływy z opłaty paliwowej oraz z dzierżawy MOP mają charakter zbliżony do bezkosztowego. Pozyskanie środków z systemu opłaty elektronicznej oraz z funduszy UE wymaga bezpośredniego zaangażowania środków Funduszu.

Pełna ocena efektywności finansowania przez KFD zadań drogowych ujętych w Programie jest jednak utrudniona ze względu na:

- indywidualizację instrumentów dłużnych i brak odpowiedniego wzorca do porównania,
- trwający kontrakt na budowę i eksploatację systemu opłaty elektronicznej i ciągły rozwój sieci dróg płatnych, a w konsekwencji brak możliwości jego ostatecznego rozliczenia,
- rozproszenie kosztów pozyskiwania poszczególnych źródeł (np. opłaty paliwowej w aparacie celno-skarbowym, czy też funduszy UE w poszczególnych instytucjach).

2.2.6 Płynność Funduszu – ryzyka

Wieloletnia Projekcja Przepływów Finansowych Krajowego Funduszu Drogowego zakłada spłatę zadłużenia zaciągniętego na realizację Programu w 2051 r. Nie uwzględnia ona szeregu ryzyk, których wystąpienie może wpłynąć na sytuację finansową Funduszu. Istotne i identyfikowalne ryzyka dotyczą m.in. poziomu wpływów z:

- 1) refundacji środków z funduszy UE,
- 2) opłaty paliwowej,
- 3) opłat za przejazd, w szczególności tzw. opłaty elektronicznej (nie tylko związanych ze zmiennym poziomem ruchu, czy też szczelnością systemu, ale np. w wyniku przekazania prawa do poboru opłat na poszczególnych odcinkach podmiotom trzecim).

¹⁰¹ Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (tzw. ESA2010).

¹⁰² *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2016, str. 3*

Ryzyka dotyczące poziomu wpływów z opłaty paliwowej i opłaty elektronicznej wskazuje poniższa tabela.

Tabela 11. Ryzyka, którymi obarczone są prognozowane wpływy z opłaty paliwowej i elektronicznej

Oplata paliwowa
- wzrost liczby pojazdów zasilanych paliwami nieobjętymi tą opłatą - popyt na paliwa w tzw. szarej strefie - wzrost cen paliwa na rynkach światowych, utrudniający zwiększenie stawek opłaty paliwowej - zmniejszenie w długim okresie dynamiki wzrostu transportu drogowego na rzecz transportu kolejowego¹⁰³ (m.in. poprzez promowanie przez rządy innych środków transportu^{104 105})
Oplata elektroniczna
- wzrost pracy przewozowej wykonywanej przez pojazdy objęte najniższymi stawkami - wzrost kosztów wdrożenia i eksploatacji systemu poboru opłat - skrócenie technologicznego cyklu życia systemu - wzrost kosztów kontroli częściowo obciążających KFD

Źródło: Opracowanie własne.

Na zmianę poziomu wydatków KFD wpływ mogą mieć z kolei:

- 1) poziom stóp procentowych (w przypadku instrumentów dłużnych o zmiennej stopie),
- 2) kurs walutowy, w szczególności euro do złotego (jak już wskazano 39% zadłużenia Funduszu nominowane jest w euro),
- 3) opłaty na rzecz podmiotów trzecich (np. tzw. opłata za dostępność w przypadku jej zastosowania na kolejnych odcinkach dróg),
- 4) brak zgody wierzycieli na zmianę warunków obsługi zadłużenia (np. zmiana struktury zadłużenia).

KFD może być także obciążony wydatkami wcześniej w ogóle niezidentyfikowanymi. Ich przykładem są wypłaty dla podwykonawców inwestycji drogowych. Na mocy ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych¹⁰⁶, GDDKiA, jako inwestor, została zobowiązana do wypłacania środków finansowych podwykonawcom, usługodawcom, a także dostawcom, mimo, że nie są to podmioty z którymi zawarła umowy. Robi to w sytuacji, w której generalni wykonawcy inwestycji drogowych nie spłacają swoich zobowiązań. Środki są wypłacane z Krajowego Funduszu Drogowego. I tak w 2014 r. wypłaty dla podwykonawców z KFD wynosiły 40 387 tys. zł¹⁰⁷, w 2015 r. natomiast było to 71 592 tys. zł¹⁰⁸. Wydatki te odzwierciedlają możliwość materializacji ryzyk wcześniej niezidentyfikowanych.

¹⁰³ Statistical Pocketbook 2016, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2016_en, dostęp 6.12.2016 r.

¹⁰⁴ Strategia Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030) str. 37, https://mib.gov.pl/media/3511/Strategia_Rozwoju_Transportu_do_2020_roku.pdf, dostęp 5.12.2016 r.

¹⁰⁵ Rail freight transport in the EU: still not on the right track. Raport specjalny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, 2016 r., http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_EN.pdf, dostęp 5.12.2016 r.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 837.

¹⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 39 – Transport, Najwyższa Izba Kontroli, 2015.

¹⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport, Najwyższa Izba Kontroli, 2016 r.

Przed wszystkim jednak, w Prognozie Wieloletniej KFD założono, że po 2023 r. nie będą ponoszone wydatki na zadania inwestycyjne, a głównym zadaniem Funduszu będzie obsługa zadłużenia. Jest to scenariusz mało prawdopodobny biorąc pod uwagę: dokonane w pkt 2.1 szacunki poziomu rozwoju sieci dróg krajowych odpowiadających sieci bazowej TEN-T do 2030 r., możliwe inwestycje związane z rozbudową już eksploatowanych dróg wynikające ze wzrostu ruchu, a nawet inwestycje na przyjmowanych w przyszłości przez stronę publiczną odcinków „koncesyjnych”.

2.3 Alternatywne sposoby finansowania Programu

Program zakłada realizację niektórych odcinków dróg przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia (zwane dalej „DSSP”)¹⁰⁹. Spółki te, powoływane przez ministra właściwego do spraw transportu, miałyby działać na własny rachunek, tj. pozyskiwać finansowanie dłużne na rynku komercyjnym oraz z „innych instrumentów i źródeł dostępnych dla tego typu projektów” zrealizować inwestycję drogową, a zadłużenie oraz koszty bieżące pokryć z przychodów z opłat za przejazd wybudowanym odcinkiem drogi. W przypadku odcinków, na których prognozowane wpływy z opłat mogą nie pokryć kosztów eksploatacji oraz obsługi wcześniej zaciągniętego na cele realizacji inwestycji zadłużenia, możliwe jest zastosowanie tzw. opłaty za dostępność. W tej formule drogowa spółka celowa również pozyskuje finansowanie inwestycji na zasadach rynkowych, ale jego spłata odbywa się w oparciu o regularne płatności dokonywane przez stronę publiczną (w tym wypadku ze środków Funduszu). Ze względu na ryzyko statystycznego zakwalifikowania zobowiązań spółki jako zobowiązań sektora publicznego, a także ewentualną potrzebę zaciągnięcia przez KFD dodatkowego długu na opłaty za dostępność dla takiej spółki, formuła ta nie stanowi realnej alternatywy dla obecnego systemu finansowania Programu.

Realizacja inwestycji wskazanych w Programie z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, dla powodzenia takiego przedsięwzięcia wymaga m.in. właściwego podziału ryzyk oraz ich wyceny, określenia warunków finansowania inwestycji oraz stabilności prawa. Zachwianie równowagi w zakresie podziału ryzyk oraz częste zmiany otoczenia prawnego i finansowego wpływają na powodzenie inwestycji¹¹⁰ oraz zobowiązania finansowe strony publicznej poprzez udzielenie gwarancji Skarbu Państwa, ewentualne roszczenia powstałe na podstawie zawartej umowy, a także klasyfikację statystyczną projektu (zaliczenie do długu i deficytu sektora publicznego). Zastosowanie tej formuły do realizacji sześciu inwestycji zawartych w Programie jest przedmiotem prac analitycznych Ministerstwa Rozwoju.

Przeniesienie całego ciężaru finansowania Programu na budżet państwa rodziłoby z kolei ryzyko przekroczenia progu ostrożnościowego określonego w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych na poziomie 55% relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Konsekwencją tego byłaby konieczność wdrożenia określonych w tej ustawie procedur obniżenia wydatków publicznych. Co więcej, zmiana taka oznaczałaby powrót do modelu finansowania inwestycji drogowych sprzed 2009 r. – realizacji szeregu wieloletnich inwestycji drogowych na podstawie budżetowania jednorocznego, co usztywniłoby i wydłużyło proces ich realizacji. Brak wartości dodanej takiego rozwiązania, w stosunku do obecnego modelu, w którym dominującą rolę odgrywa Fundusz, wyklucza obecnie jego zastosowanie.

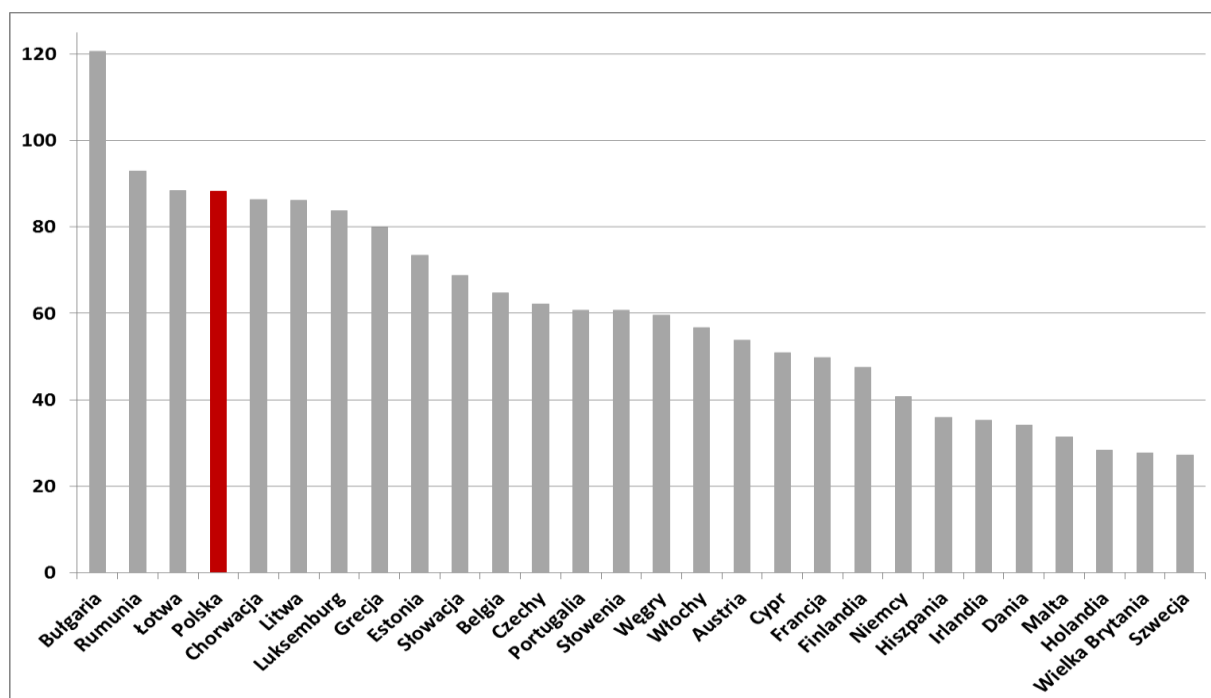
¹⁰⁹ Powoływane na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1502).

¹¹⁰ patrz: A1 Stryków-Pyrzowice oraz A2 Stryków-Konotopa.

2.4 Beneficjenci

Beneficjentem wydatków z KFD na realizację Programu jest każdy, kto korzysta z wybudowanej infrastruktury lub dóbr nią transportowanych. Nowe autostrady i drogi ekspresowe przekładają się przede wszystkim na wzrost bezpieczeństwa kierowców oraz pozostałych uczestników ruchu drogowego (pasażerowie, piesi itd.)¹¹¹. Lepsza jakość infrastruktury oznacza mniejszą liczbę wypadków¹¹², a także mniejszą liczbę ofiar śmiertelnych. Warto zwrócić uwagę, że zwłaszcza w tej ostatniej kwestii istnieje duże pole do poprawy. Co prawda ostatnie lata przyniosły znaczącą poprawę (spadek z 5,7 tys. w 2004 r. do 3,4 tys. w 2013 r.), ale wciąż liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce na 1 mln mieszkańców należy do najwyższych w Unii Europejskiej¹¹³.

Wykres 9. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych na 1 mln ludności w krajach UE w 2013 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (tran_sf_roadro; demo_pjan); dostęp 22.08.2016 r. Dane za 2013 r. z wyjątkiem Bułgarii i Estonii (2009), Malty i Słowacji (2010 r.) oraz Irlandii (2012).

Nowe drogi oznaczają także znaczną oszczędność czasu. Zgodnie z prognozą przygotowaną przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, inwestycje przewidziane do realizacji do 2023 r. pozwolą skrócić średni czas przejazdu między 18 ośrodkami wojewódzkimi względem 2013 r. o 15%, tj. o ok. 40 minut¹¹⁴. Wśród innych korzyści społecznych związanych z nowymi, wysokiej jakości drogami

¹¹¹ Na stan infrastruktury drogowej w Polsce jako jeden z kluczowych aspektów bezpieczeństwa na polskich drogach wskazują m.in. NIK oraz Bank Światowy. Patrz: *Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli, 2011 str. 3 i n. oraz *Road Safety Management Capacity Review, Country Report on Poland*, Bank Światowy, str. 64.

¹¹² Same koszty wypadków drogowych w 2013 r., na które składają się m.in. koszty leczenia, koszty administracyjno-operacyjne czy straty PKB związane ze śmiercią lub niedyspozycyjnością pracownika, zostały oszacowane na 34,2 mld zł. Patrz: *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2013 z wyodrębnieniem średnich kosztów społeczno-ekonomicznych*, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, 2015, str. 42 i in.

¹¹³ Na tę liczbę wpływ ma szereg innych czynników (kultura jazdy, restrykcyjność prawa drogowego). Nie zawsze mniejsza liczba kilometrów autostrad przekłada się na większą liczbę ofiar (przykład Wielkiej Brytanii – patrz: Wykres 9).

¹¹⁴ *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, str. 19.

należy wskazać wyprowadzenie ruchu tranzytowego z miast. Przykładem, jak nowa droga może radykalnie poprawić jakość życia mieszkańców (ograniczenie hałasu, mniejsze zanieczyszczenie powietrza etc.), jest otwarty ostatnio odcinek autostrady A1, dzięki któremu udało się wyprowadzić znaczącą część tranzytu z centrum Łodzi¹¹⁵. Wspomniane powyżej korzyści związane ze skróceniem czasu przejazdu pozytywnie wpływają również na całą gospodarkę, przyczyniając się do oszczędności związanych z niższymi kosztami transportu¹¹⁶.

Wydatki na inwestycje drogowe mają również kluczowe znaczenie dla branży budowlanej, która stanowi istotną gałąź przemysłu i usług w Polsce. Produkcja budowlano – montażowa w 2015 r. wynosiła 63 913 mln zł, w tym liniowa drogowa – 12 394 mln zł, a liczba zatrudnionych w powiatach, w których były realizowane inwestycje drogowe, rosła o 2,6 pkt proc. szybciej niż w innych¹¹⁷. W 2007 roku, gdy rozpoczynały się projekty realizowane w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w przetargach ogłaszanych przez GDDKiA startowało średnio ok. 5 podmiotów (głównie zagranicznych). W 2012 r. startowało ich już średnio 12, w tym firmy polskie. W postępowaniach wszczętych w I połowie 2013 r., na budowę 19 odcinków dróg krajowych, łącznie brały udział 74 firmy, w tym 46 polskich i 28 zagranicznych. Udział polskich wykonawców stanowił ok. 62%, a konsorcja składające się z wykonawcy polskiego i zagranicznego stanowiły ok. 33%. W sumie w latach 2008-2012, 16% wartości wszystkich podpisanych przez GDDKiA umów stanowiły umowy zawarte z firmami, w których kapitał lidera konsorcjum bądź głównego wykonawcy został sklasyfikowany jako polski¹¹⁸.

¹¹⁵ Łódź, autostrada A1: Urzędnicy zaskoczeni dużo mniejszym natężeniem ruchu.

<http://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/lodz-autostrada-a1-urzednicy-zaskoczeni-duzo-mniejszym-natezeniem-ruchu,82062.html>; dostęp 31.08.2016.

¹¹⁶ Firma doradcza PwC oszacowała, że tylko autostrady i drogi ekspresowe oddane do użytku w latach 2007-2013 przyniosły oszczędności rządu 0,3% PKB. Patrz: *Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy*; https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/budow_drog_w_polsce_raport_pwc.pdf; 2013; str. 3; dostęp 8.08.2016 r.

¹¹⁷ *Budowa dróg w Polsce...*, op. cit, str. 3.

¹¹⁸ Jak wyżej.

3. Wnioski i rekomendacje

Kluczowe dokumenty strategiczne w obszarze polityki transportowej – *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r.* oraz *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* wskazują, że celem polityki transportowej jest dążenie do uzyskania spójnej sieci drogowej.

Spójność sieci drogowej jest zagadnieniem wieloaspektowym i dotyczy (i) kontynuowania budowy istniejących odcinków dróg krajowych w taki sposób, aby powstawały korytarze transportowe; (ii) budowania dróg krajowych przyczyniających się do stworzenia międzymiastowych połączeń drogowych; (iii) integracji dróg krajowych z drogami innych kategorii (obwodnice) oraz innymi gałęziami transportu.

Termin zakończenia budowy spójnej, docelowej sieci dróg krajowych w Polsce nie został określony, z wyłączeniem realizacji dróg tworzących sieć TEN-T. Sieć autostrad i dróg ekspresowych jest często modyfikowana. Powyższe czynniki utrudniają możliwość oceny skuteczności osiągnięcia celu polityki transportowej, tj. budowy spójnej sieci drogowej.

W ramach programów drogowych finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego wybudowano dotychczas prawie 2 400 km autostrad i dróg ekspresowych, tj. ponad 75% obecnie istniejącej sieci tych dróg. Zakładając, że do roku 2023 zostaną oddane do eksploatacji wszystkie budowane lub objęte procedurą przetargową odcinki autostrad i dróg ekspresowych (ze względu zarówno na stan prac, jak i ograniczenia finansowe niektóre inwestycje zawarte w Programie mogą nie zostać zrealizowane w zakładanym horyzoncie czasowym), łączna długość tych dróg przekroczy 5 000 km. Do wybudowania pozostanie zatem ok. 295 km autostrad oraz ok. 2 300 km dróg ekspresowych w ramach aktualnie określonej sieci.

Nadanie w Programie priorytetu budowie autostrad i dróg ekspresowych przy ograniczonych środkach finansowych może wpłynąć na realizację planu budowy obwodnic. Zmiany w tym zakresie nie wpłyną jednak znacząco na spójność sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Wypełnienie podjętego przez Polskę wobec UE zobowiązania o zakończeniu do 2030 r. budowy sieci drogowej TEN-T (3 900 km dróg) wymaga zapewnienia finansowania przez KFD po 2023 r. inwestycji drogowych na poziomie przyjętym w aktualnym Programie.

Ocena skuteczności realizacji celu związanego z budową racjonalnego modelu finansowania inwestycji drogowych (w przypadku przeglądu – Programu) jest pozytywna, w zakresie, w jakim jest ona możliwa. W *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.* nie zdefiniowano bowiem przesłanek „racjonalności” modelu finansowania inwestycji. W tym zakresie, ze względu na brak wskazania optymalnych proporcji pomiędzy różnymi źródłami finansowania inwestycji drogowych, ocena skuteczności osiągnięcia wskazanego w Strategii celu nie jest możliwa.

Fundusz posiada stabilną bazę dochodową zapewniającą zbilansowanie się wpływów z wydatkami. Zarówno ustawowy, jak i faktyczny katalog źródeł finansowania Funduszu wydaje się szeroki. W praktyce jednak dla zachowania długookresowej płynności KFD kluczowe znaczenie mają dwa źródła wpływów: z opłaty paliwowej oraz z opłaty elektronicznej.

Wpływy z opłaty paliwowej, choć pozyskiwane bez ponoszenia kosztów przez Fundusz, mogą stanowić stabilne źródło wpływów. Celowe jest kontynuowanie działań zmierzających do ograniczenia szarej strefy na rynku paliw. Jednocześnie należy pamiętać, że wpływy te mogą być wrażliwe na postępujący rozwój motoryzacji niskoemisyjnej oraz inne zmiany w sferze transportu

samochodowego, powodujące spadek konsumpcji paliw. Istnieją również przesłanki do stwierdzenia (dane historyczne wskazujące, że do wzrostu przychodów z opłaty paliwowej mogły przyczynić się bardziej podwyżki jej stawek niż wzrost konsumpcji paliw), że prognoza przychodów Funduszu z opłaty paliwowej, zakładająca w najbliższych latach ich wzrost w tempie zbliżonym do prognozowanego wzrostu PKB, jest zbyt optymistyczna.

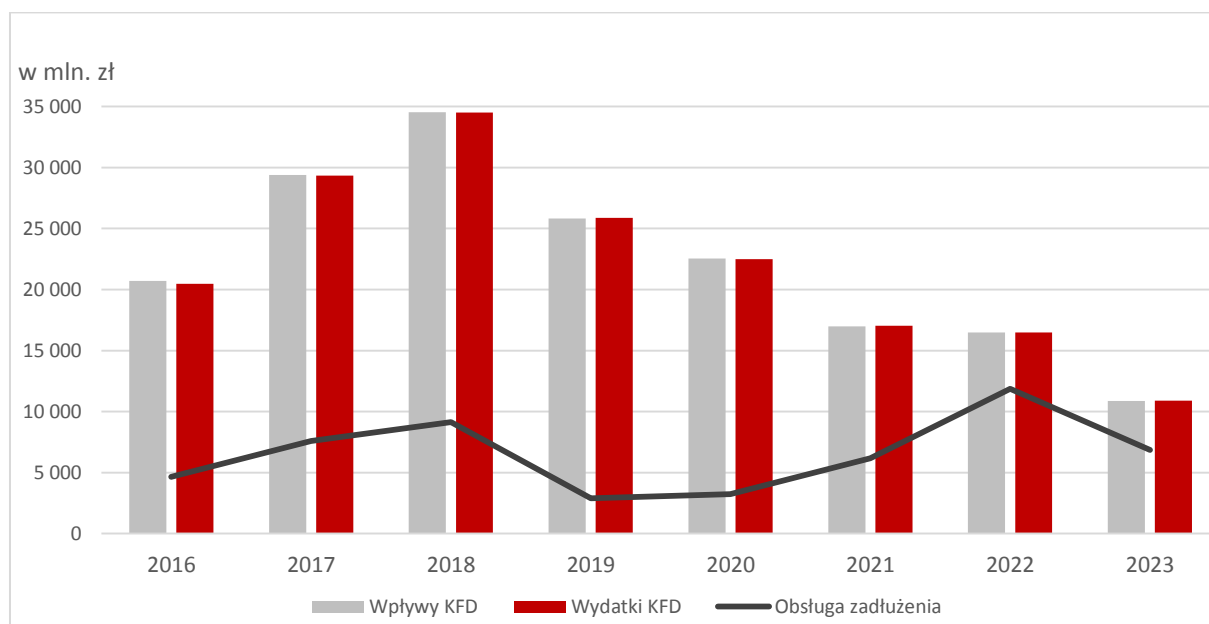
Mniej wrażliwe na zmiany wielkości konsumpcji paliw są wpływy z systemu opłaty elektronicznej. Ich pozyskanie wymaga jednak poniesienia znacznych wydatków przez Fundusz.

Pozostałe wpływy Funduszu pochodzą ze źródeł o charakterze zwrotnym (obligacje, kredyty), ograniczonych w czasie (fundusze UE) lub nieistotnych ze względu na ich wysokość (wpływy z tytułu dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych).

Przy aktualnym poziomie wpływów do KFD, nawet bez uwzględnienia sztywnych wydatków Funduszu, w szczególności na obsługę już zaciągniętego zadłużenia oraz zawartych umów z wykonawcami inwestycji drogowych (w tym umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych), w celu realizacji zadań drogowych określonych w Programie wymagane jest dalsze korzystanie ze źródeł o charakterze zwrotnym (emisji przez BGK obligacji „drogowych” oraz zaciąganie przez bank kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych), tak aby zrealizować zadania inwestycyjne w limicie 107 mld zł.

Obligacje „drogowe” emitowano dotychczas w terminach odpowiadających zwiększonemu zapotrzebowaniu Funduszu na środki, co, jak wykazano, miało charakter skokowy (w 2009 r. odnotowano ponad pięciokrotny wzrost wydatków Funduszu na zadania drogowie w porównaniu z 2008 r.). Powoduje to adekwatny, skokowy wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia, przewidzianych na 2018 i 2022 r. W pierwszym przypadku zbiega się to z planowanym, również skokowym, wzrostem wydatków na zadania inwestycyjne, a w drugim – z niższymi niż pierwotnie zakładano wpływami z tytułu refundacji ze środków UE.

Wykres 10. Wpływy i wydatki Krajowego Funduszu Drogowego, w tym na obsługę zadłużenia [w mln zł]



Źródło: Wieloletnia Projektacja Przepływów Finansowych KFD z 3 lutego 2016 r.

Biorąc pod uwagę odmiennosc cykli wydatkowania srodkow unijnych oraz realizacji inwestycji drogowych trudno o zmianę terminu realizacji inwestycji ujętych w Programie (opóźnienie lub przyspieszenie). Można natomiast poszukiwać rozwiązań umożliwiających przesunięcie w czasie kumulujących się wydatków na obsługę zadłużenia, aby uniknąć ich negatywnego wpływu na limit wydatków budżetu państwa określany przez tzw. stabilizującą regułę wydatkową.

Drugim, obok obligacji, źródłem finansowania dłużnego Funduszu są kredyty, udzielane głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny. Okres ich zapadalności jest znacznie dłuższy niż obligacji i dostosowany do cyklu życia budowanej infrastruktury. Koszty obsługi tych kredytów (ich oprocentowanie) są niższe niż obligacji „drogowych”. Zastąpienie nimi papierów dłużnych, a w konsekwencji potencjalna poprawa efektywności pozyskiwania środków ze źródeł o charakterze zwrotnym, jest jednak bardzo ograniczona (lub wręcz niemożliwa). Z kredytów tych można bowiem finansować jedynie część kosztów wybranych projektów inwestycyjnych. Środki pozyskane z emisji obligacji umożliwiają natomiast finansowanie wszystkich wydatków KFD.

Model finansowania inwestycji drogowych wskazanych w Programie, w którym dominują środki Funduszu, nie ma obecnie realnej alternatywy. Zarówno zastosowanie finansowania inwestycji poprzez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia, jak i w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, będzie wymagało ponoszenia przez KFD wydatków. Zastosowanie któregośkolwiek ze wskazanych rozwiązań wymagałoby przeprowadzenia stosownych analiz i, jak się wydaje w świetle analiz dotyczących np. kształtowania się wpływów z opłat drogowych, mogłoby dotyczyć wybranych pojedynczych inwestycji, a nie wszystkich planowanych.

Aktualne i prognozowane zadłużenie Funduszu wpływa na możliwości finansowania z jego środków inwestycji niezbędnych do osiągnięcia spójności sieci drogowej, ponad ustalony limit 107 mld zł. Według metodyki Eurostat, zadłużenie Funduszu zalicza się bowiem do zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przekroczenie poziomu 60%, w jego relacji do PKB, spowoduje objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Możliwości dalszego zadłużania się Funduszu są więc ograniczone.

Główna rekomendacja dotycząca realokacji środków publicznych

Środki finansowe, którymi dysponuje Krajowy Fundusz Drogowy, przyczyniają się do osiągnięcia celu zawartego w Programie. Nie ma zatem podstaw do postulowania ich realokacji na inne zadania. Można natomiast rozważyć zmiany w rozłożeniu wydatków KFD w czasie poprzez wcześniejszy wykup obligacji „drogowych” z terminem zapadalności w 2022 r. Działanie takie zmniejszyłoby skokowy wzrost wydatków Funduszu w tym roku i ograniczyłoby negatywny wpływ na limit wydatków budżetu państwa określany poprzez tzw. stabilizującą regułę wydatkową.

Rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych oraz organizacyjnych:

Wyniki przeglądu wskazują na konieczność okresowej aktualizacji prognoz przepływów finansowych KFD w celu skorelowania ich z aktualną sytuacją gospodarczą. Pomocne w tym może być:

- gromadzenie danych o udziale poszczególnych rodzajów paliw w całkowitych wpływach z opłaty paliwowej

Umożliwiłoby to także ministrowi właściwemu do spraw transportu przeprowadzenie analizy wrażliwości tych wpływów na zmianę struktury konsumpcji poszczególnych rodzajów paliw (m.in. w kontekście planów rozwoju motoryzacji niskoemisyjnej), a ministrowi właściwemu do

spraw finansów publicznych lepszą diagnozę obszaru tzw. szarej strefy i kontynuację działań związanych z jej ograniczaniem.

- gromadzenie danych o faktycznej pracy przewozowej wykonywanej przez poszczególne grupy pojazdów (w szczególności spełniających określone normy emisji spalin)

Umożliwiłoby to ministrowi właściwemu do spraw transportu aktualizację przedmiotowych prognoz w obszarze wpływów z opłaty elektronicznej (również w świetle możliwych zmian funkcjonalnych w Krajowym Systemie Poboru Opłat po 2018 r.) oraz aktualizację wysokości stawek opłaty elektronicznej, w świetle zmieniającej się struktury pojazdów nią objętych.

Pozostałe rekomendacje

W świetle ewentualności niezrealizowania do 2023 r. wszystkich inwestycji zawartych w Programie, minister właściwy do spraw transportu, aktualizując ten Program, powinien określić kryteria, jakimi będzie kierował się przy wyborze projektów do realizacji. Kryteria te powinny sprzyjać osiągnięciu celów wynikających ze Strategii Rozwoju Transportu.

Celowe wydaje się przeprowadzenie przeglądu wydatków Krajowego Funduszu Drogowego na inwestycje drogowe ze względu na zapowiadane zmiany w zakresie dostępności środków UE po 2020 r., rosnące znaczenie elektromobilności oraz przyszłe działania gospodarcze. Przegląd taki powinien być przeprowadzony nie później niż do końca 2020 r. Koncentrowałby się na analizie skuteczności i efektywności źródeł finansowania Funduszu oraz możliwości znalezienia nowych bezzwrotnych źródeł finansowania jego wydatków lub zwiększenia udziału obecnych, w celu zapewnienia możliwości realizacji całej docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Załącznik 1 Program przeglądu

Zatwierdzony na posiedzeniu Komitetu Sterującego 27 kwietnia 2016 r.

1. Podstawa przeglądu

Przegląd wydatków publicznych w obszarze programów drogowych (zwany dalej „przeglądem”) odbywa się na podstawie *zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych*¹¹⁹.

2. Cel przeglądu

Celem przeglądu jest zbadanie skuteczności i efektywności wykorzystania środków Krajowego Funduszu Drogowego (dalej „KFD”) na programy drogowe (budowa dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych), przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków na ten cel.

Cel przeglądu zostanie osiągnięty przez:

- ✓ Identyfikację celów polityki publicznej w obszarze infrastruktury transportowej;
- ✓ Ocenę, czy obecny system finansowania dróg krajowych jest skuteczny, w szczególności czy odpowiada zidentyfikowanym celom polityki publicznej i zapewnia osiąganie tych celów;
- ✓ Identyfikację wydatków publicznych przeznaczanych na inwestycje drogowe (w tym autostrady i drogi ekspresowe);
- ✓ Ocenę, czy wydatki publiczne ponoszone na inwestycje drogowe są efektywne oraz czy i w jaki sposób możliwe byłoby zwiększenie ich efektywności;
- ✓ Opracowanie wniosków i rekomendacji zwiększających skuteczność i efektywność polityki publicznej w obszarze infrastruktury transportowej;
- ✓ Wypracowanie sposobu wdrożenia proponowanych rekomendacji, w tym ewentualnych zmian regulacji prawnych, realokacji środków lub zmian organizacyjnych w badanym obszarze.

3. Metodyka przeglądu

Zdefiniowany powyżej cel przeglądu wymaga uzyskania odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące polityki publicznej w badanym obszarze, według przedstawionego poniżej schematu:

I. Identyfikacja celów i ocena adekwatności instrumentów służących ich realizacji

- 1) Jakie są najważniejsze cele, które państwo stara się osiągać przeznaczając środki publiczne na finansowanie dróg krajowych?
- 2) Czy cele te są spójne z ogólnymi celami polityki publicznej w obszarze transportu (w tym m.in. ze Strategią Rozwoju Transportu)?

II. Skuteczność

- 1) Ocena – na podstawie istniejących danych i informacji – czy cele interwencji publicznej w badanym obszarze są osiągane?
- 2) Jakie zmiany w konstrukcji/ sposobie finansowania dróg krajowych mogłyby poprawić skuteczność realizowanych działań? Czy sytuacja finansowa KFD wpływa na realizację zadań? Jeśli tak, to jakiego rodzaju jest to wpływ i jakie są przyczyny takiej sytuacji?
- 3) W jaki sposób otoczenie regulacyjne wpływa na skuteczność systemu finansowania dróg krajowych?

¹¹⁹ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 31

- 4) Jakie są/ mogłyby być alternatywne sposoby osiągania celów w zakresie budowy infrastruktury transportowej?
- 5) Czy można zidentyfikować niezamierzone efekty działań w badanym obszarze? Jakie to efekty i czy mają one wpływ na skuteczność realizacji celów odnoszących się do transportu jako całości?
- 6) Jeśli ocena skuteczności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i/ lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę skuteczności w ramach kolejnego przeglądu w przedmiotowym obszarze?
- 7) W jakiej mierze istniejące mierniki rezultatów/ oddziaływania są adekwatne i mogą być wykorzystane w ramach przeglądu?

III. Efektywność

- 1) Ocena efektywności systemu finansowania dróg krajowych – czy podobne efekty można osiągnąć niższym kosztem?
- 2) Jakie zmiany instrumentów/ zadań mogłyby zwiększyć efektywność tego systemu (np. obniżenie kosztów administracyjnych, wykorzystanie alternatywnych sposobów finansowania, intensyfikacja/ zmiana zasad współpracy z partnerami z sektora prywatnego/ samorządu itp.)?
- 3) Jeśli ocena efektywności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i/ lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę efektywności w ramach kolejnego przeglądu?

IV. Rekomendacje – propozycje zwiększenia skuteczności i efektywności

- 1) Wskazanie proponowanych zmian w alokacji wydatków na finansowanie programów drogowych
- 2) Wskazanie zmian organizacyjnych, regulacyjnych itp.

4. Kontekst

Dokumenty strategiczne i programy

Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Kraju 2020 (str. 137) „*Model finansowania infrastruktury w Polsce nie jest jednolity, skoordynowany i zoptymalizowany, a tym samym nie wykazuje maksymalnej możliwej efektywności działania. (...) Duże obciążenie kosztami inwestycji spoczywające na sektorze finansów publicznych, w tym budżecie państwa i samorządów będzie wymagało określenia spójnego modelu finansowania infrastruktury transportowej (budżet państwa, środki UE, rynek kapitałowy, inwestorzy prywatni, instrumenty gwarancji kredytowych, system poboru opłat), jak też zmian w zasadach finansowania inwestycji transportowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (...). Nowe inwestycje infrastrukturalne powinny być w przyszłości źródłem dochodów państwa przeznaczanych na bieżące utrzymanie i rozwój, a także w miarę możliwości na dalsze inwestycje. Realizowane projekty inwestycyjne powinny być w dłuższej perspektywie nastawione na generowanie przychodów umożliwiających utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą, zgodnie z zasadą użytkownik płaci.*”.

Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (str. 90) *Transport (...) wymaga takiego systemu finansowania, który z jednej strony zapewni środki na wieloletnie programy sprzyjające nadrobieniu podstawowych zaległości infrastrukturalnych oraz podnoszeniu dostępności transportowej, zaś z drugiej strony pozwoli na stopniowe zwiększanie rentowności sektora oraz ograniczenie udziału środków publicznych w finansowaniu inwestycji w infrastrukturę transportową (...). Istotnym zadaniem, służącym opracowaniu systemu racjonalnego finansowania inicjatyw przewidzianych w SRT będzie identyfikacja wszystkich aktualnie dostępnych (publicznych i niepublicznych) źródeł finansowania infrastruktury transportowej, wykorzystywanych w praktyce*

w minionych latach, jak również dokonanie oceny funkcjonowania i efektywności obecnych instrumentów finansowania i ich ewentualna rewizja.

Ponadto, zgodnie z powyższą strategią należy dążyć do modyfikacji obecnie funkcjonującego systemu finansowania dróg krajowych, tak aby środki z opłat za dostęp do infrastruktury zasilające KFD były przeznaczane głównie na jej utrzymanie i remonty (str. 94).

Obecnie ze środków KFD finansowane są: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 (łączny limit finansowy w wysokości 82,8 mld zł) i Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 z perspektywą do 2025 r. (limit finansowy w wysokości 107 mld zł).

Wydatki KFD uwzględnia się w Stabilizującej Regule Wydatkowej. Ze względu na ich wysokość (w latach 2016 – 2019 corocznie na poziomie nie niższym niż 20 mld zł¹²⁰), wydatki te będą znacząco wpływać na wysokość rezydualnych krajowych wydatków budżetu państwa (stanowiąc ok. 10% tych wydatków), co w rezultacie może oznaczać konieczność ograniczenia wydatków na inne działania finansowane z budżetu państwa.

Struktura wydatków Krajowego Funduszu Drogowego

Zakłada się, że w 2016 r. wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego wyniosą 21 605,4 mln zł (z czego 4 713,8 mln zł będą stanowiły wpływy z funduszy UE, a w pozostałym zakresie – z opłaty paliwowej, poboru opłat w systemie Viatoll, emisji obligacji i kredytów zaciągniętych w Międzynarodowych Instytucjach Finansowych na potrzeby sfinansowania inwestycji drogowych).

Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego w 2016 r. planowane są w kwocie 21 370,4 mln zł i będą przeznaczone głównie na finansowanie inwestycji drogowych, ujętych w ww. programach drogowych.

Struktura wydatków KFD w 2016 r. będzie się kształtowała następująco:

- 1) wydatki na zadania drogowe realizowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) – 14 070,8 mln zł,
- 2) wydatki związane z obsługą wyemitowanych obligacji oraz zaciągniętych kredytów – 4 864,1 mln zł,
- 3) wydatki związane z finansowaniem systemów poboru opłat za przejazd – 360,2 mln zł,
- 4) wydatki na rzecz spółek koncesyjnych – 1 975,1 mln zł.

W ramach wydatków na zadania drogowe realizowane przez GDDKiA finansowane będą:

- 1) zadania inwestycyjne ujęte w programach drogowych – 13 723,2 mln zł,
- 2) przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego – 47,6 mln zł,
- 3) zadania drogowe ujęte w programie Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych – 300 mln zł.

Łączna kwota planowanych wydatków budżetu państwa (w części 39 budżetu państwa) przeznaczonych w 2016 r. na drogi publiczne krajowe wynosi 2 635 mln zł¹²¹ (środki budżetowe są przeznaczane głównie na: roboty drogowe, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie dróg i obiektów mostowych oraz wykupy gruntów pod drogi krajowe). Wydatki na drogi ponoszone są również przez jednostki samorządu terytorialnego (głównie ze środków własnych oraz funduszy UE). W ramach przeglądu wydatki ze środków budżetu państwa będą przedmiotem analizy, o ile będzie to

¹²⁰ Przewidywane wypłaty środków KFD w latach 2016 – 2019 to 21 mld zł w 2016 r., 30 mld zł – w 2017 r., 35 mld zł w 2018 r. oraz 25 mld zł w 2019 r.

¹²¹ Na podstawie projektu ustawy budżetowej na rok 2016, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 21 grudnia 2015 r.

miało związek z głównym tematem przeglądu oraz będzie miało wpływ na opracowywanie planu finansowego KFD (planowanie wpływów i wydatków KFD).

5. Zakres przeglądu

Przegląd objąłby wydatki Krajowego Funduszu Drogowego. Wstępna lista istotnych zagadnień, które będą podlegać analizie, obejmuje m.in.:

- 1) obecną konstrukcję/ sposób finansowania dróg krajowych oraz możliwość jego modyfikacji;
- 2) dostępność komunikacyjną;
- 3) obecną i prognozowaną sytuację KFD (Czy i kiedy KFD będzie w stanie spłacić swoje zobowiązania oraz czy będzie w stanie finansować realizację inwestycji w przypadku, gdy po roku 2023 nie będzie dalszego wsparcia ze środków UE, a sieć drogowa – ujęta w programie budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 – nie zostanie w całości wybudowana; Czy były przeprowadzane takie prognozy? Jakie będą źródła finansowania wydatków KFD po 2023 r.);
- 4) zbadanie, czy KFD będzie dysponował środkami niezbędnymi do sfinansowania programów budowy dróg krajowych, czy wielkość zadłużenia KFD umożliwi realizację programów drogowych;
- 5) wpływ programów drogowych na sytuację finansową KFD;
- 6) wpływ programów drogowych na wydatki budżetu państwa w świetle wymogów Stabilizującej Reguły Wydatkowej (art. 112aa ustawy o finansach publicznych).

Przegląd wykorzysta przede wszystkim istniejące i najbardziej aktualne źródła danych, w tym:

- Regulacje prawne (krajowe/ międzynarodowe);
- Dane statystyczne (BGK, GUS, GDDKiA) oraz dane dotyczące wydatków budżetowych;
- Istniejące opracowania na temat finansowania dróg krajowych (w tym raporty NIK);
- Doświadczenia międzynarodowe (w tym raporty OECD).

Przegląd wydatków ma wykazać, czy/ w jaki sposób możliwe byłoby zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków publicznych przeznaczanych na finansowanie infrastruktury transportowej. Przegląd będzie formułował realistyczne rekomendacje, przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków publicznych w tym obszarze.

6. Ramy czasowe i produkty przeglądu

Ramy czasowe – przewiduje się, że przegląd trwałby ok. 6 miesięcy od momentu przyjęcia przez Komitet Sterujący programu przeglądu. W pierwszej kolejności powinny zostać wykonane analizy i opracowane wstępne wnioski i rekomendacje dotyczące płynności KFD.