

Słowa kluczowe: infrastruktura drogowa, partnerstwo publiczno-prywatne, drogi, inwestycje infrastrukturalne

BARIERY ROZWOJU INFRASTRUKTURY TRANSPORTU DROGOWEGO W POLSCE

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie istniejących barier w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce, a także przedstawienie propozycji rozwiązania tych problemów. Polska po wielu latach infrastrukturalnych zaniedbań zaczyna powoli doganiać Europę Zachodnią inwestując coraz więcej, zarówno w infrastrukturę drogową, jak i kolejową, a wszystko to głównie dzięki temu, że UEFA przyznała Polsce i Ukrainie prawo do organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Niniejszy artykuł składa się z fragmentów pracy podyplomowej wykonanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. K. Wojewódzkiej-Król w Katedrze Polityki Transportowej Wydziału Ekonomicznego UG.

1. Bariery prawne

Istniejące w Polsce rozwiązania prawne umożliwiają budowę infrastruktury drogowej w różnej formie i kształcie. Jednak niektóre instrumenty prawne utrudniają skuteczne działania w tym obszarze. Do barier prawnych rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce można zaliczyć: niestabilność przepisów prawa, kwestię rozstrzygania przetargów, martwe przepisy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)²⁴ oraz ustawy środowiskowe.

Jedną z ustaw regulujących budowę dróg jest ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵. Jest to jeden z najważniejszych, ale i najczęściej nowelizowanych aktów prawnych w Polsce. Tylko w ciągu pierwszych pięciu lat od jej uchwalenia była zmieniana aż trzynastokrotnie. Taka niestabilność prawa nie sprzyja podejmowaniu

²⁴ Bariera ta zostanie omówiona w dalszej części pracy dotyczącej finansowania rozwoju infrastruktury transportu drogowego.

²⁵Ustawa Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r., tekst ustawy: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143, Nr 87, poz. 484, Nr 234, poz. 1386 i Nr 240, poz. 1429).

inwestycji budowlanych, gdyż przedsiębiorcy zainteresowani udziałem w projektach drogowych pozbawieni są możliwości długoterminowego planowania²⁶.

Ustawa ta od samego początku obowiązywania wzbudza wśród ekspertów liczne zastrzeżenia, bowiem zapisy ustawy nie tylko nie skracają procesu inwestycyjnego lecz dodatkowo dają uczestnikom tego procesu narzędzia do jego wydłużania²⁷.

Konieczna wydaje się więc kolejna nowelizacja tego aktu prawnego w celu sprecyzowania możliwie krótkiego rozstrzygnięcia procedur przetargowych, ze szczególnym uwzględnieniem procedury odwoławczej, po to aby uniemożliwić długotrwałe blokowanie przystąpienia do realizacji projektu przez zwycięzcę przetargu, a jednocześnie skłonić inwestorów do właściwego przygotowywania projektów²⁸.

Ponadto dużym problemem w Polsce jest wspomniana wcześniej procedura wyboru oferty. Obecnie pod uwagę brana jest przede wszystkim zaoferowana przez wykonawcę cena. W latach 2010-2011 cena była jedynym kryterium wyboru oferty aż w 91% postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Dla porównania w roku 2008 było to 89%, a w 2007 – 87%. Tymczasem inne kraje UE częściej rezygnują z zakupów najtańszych na rzecz optymalnych z punktu widzenia potrzeb lub wspólnego środowiska naturalnego²⁹.

Taki sposób rozstrzygnięcia zamówień publicznych sprawia, że na rynku nie mają szansy zaistnieć projekty, które wykorzystują nowinki technologiczne, są one bowiem często o wiele droższe od standardowych ofert³⁰. Ponadto dążąc do wykazania jak najniższych kosztów wykonawcy często oszczędzają na niewykonaniu szeregu koniecznych działań, przez co cierpi jakość budowanych obiektów³¹.

Problem rażąco niskiej ceny wymaga odpowiedniego uregulowania, bowiem jak pokazały problemy, które pojawiły się przy budowie odcinka autostrady A2, posługiwanie się wyłącznie kryterium ceny nie jest najkorzystniejszym rozwiązaniem. Najniższa cena nie oznacza bowiem, że oferta jest najlepsza. Najlepszym rozwiązaniem tej sytuacji byłoby branie pod uwagę, oprócz kryterium ceny, kryteriów jakościowych, a także uwzględnienie doświadczenia firmy i opinii o wykonanych przez nią wcześniej inwestycjach.

²⁶ *Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 6.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ J. Burnewicz, *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2010.

²⁹ E. Wiktorowska, *Pułapka najniższej ceny w przetargach publicznych*, [w:] *Euro Infrastruktura*, nr 8 (16), marzec 2012.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Drogi do Euro 2012. Analiza infrastruktury drogowej w Polsce. Stan faktyczny i szanse rozwoju*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2007, s. 19.

Kolejną barierą prawną w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce są niekorzystne i uciążliwe przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.³² oraz Ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.³³, które komplikują procedury przygotowywania przedsięwzięć drogowych oraz znacząco zwiększają ich koszty. Nowelizacja pierwszej z ustaw, dokonana w 2005 r., nałożyła na realizowane już projekty dodatkowe wymagania, co spowodowało konieczność dokonania zmian w projektach, a co za tym idzie wydłużyło czas realizacji projektów i wywindowało ich koszty³⁴.

Dodatkowym problemem wynikającym z ustaw środowiskowych jest także dowolność interpretacji przepisów ustawy, co często wykorzystują przeciwnicy budowy danego obiektu oraz ekolodzy. W 2005 r. z powodu przepisów ustawy prawo ochrony środowiska zablokowano ponad 60 inwestycji, w tym budowę obwodnicy Augustowa³⁵.

Obecnie obserwowany jest znaczny wzrost świadomości ekologicznej obywateli, co zdecydowanie utrudnia budowę nowych odcinków dróg. Pamiętać należy jednak o tym, że celem infrastruktury drogowej nie jest zniszczenie środowiska naturalnego lecz ułatwienie funkcjonowania człowieka w środowisku i społeczeństwie. Rosnąca troska o ochronę środowiska stała się przyczyną poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, zmniejszających szkodliwy wpływ inwestycji na środowisko. Do innowacji tych zaliczyć można m.in. zielone mosty oraz przepusty dla drobnych zwierząt, które umożliwiają zwierzętom migrację³⁶.

2. Bariery organizacyjne

Opóźnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych wynikają w dużej mierze z niesprawnego działania instytucji odpowiedzialnych za ich przygotowanie, finansowanie i wykonanie. Do głównych barier organizacyjnych rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce można zaliczyć: rolę Ministerstwa Transportu w procesie rozbudowy infrastruktury w Polsce, oraz braki techniczno-kadrowe.

Jedną z podstawowych barier organizacyjnych jest zbyt duża rola Ministerstwa Transportu w procesie rozbudowy infrastruktury w Polsce. Obecnie ministerstwo już nie tylko programuje i planuje, ale jest także głównym decydującym. To w resorcie, a nie w organach

³² Ustawa Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r., tekst ustawy: Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627.

³³ Ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r., tekst ustawy: Dz.U. 2004 Nr 92 poz. 880.

³⁴ *Infrastruktura drogowa i elektroniczna...*, s. 8.

³⁵ *Drogi do Euro 2012. Analiza infrastruktury...*, s. 19.

³⁶ Szeroki przegląd ułatwień dla środowiska naturalnego jest przedstawiony na stronie Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji, <http://siskom.waw.pl/>, 24.10.2012.

administracji publicznej powinno się uzgadniać projekty oznakowania autostrad czy zmiany w nadzorze. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) została praktycznie sprowadzona do roli wykonawcy decyzji podjętych w ministerstwie. Przy biurokratycznych ministerialnych procedurach powoduje to wydłużenie procesu podejmowania decyzji. Jednocześnie chęć podejmowania przez ministerstwo decyzji, a także weryfikacji i zatwierdzania rozstrzygnięć już podjętych w GDDKiA sprawiło, że urzędnicy tej ostatniej instytucji, zarówno szczebla centralnego jak i regionalne oddziały, coraz częściej odsuwają od siebie konieczność decydowania i kierują wszystkie sprawy do Ministerstwa Transportu, co powoduje centralizację procesu decyzyjnego, nagromadzenie wniosków a co za tym idzie dodatkowe wydłużenie procesu decyzyjnego³⁷.

Istotną barierą w rozwoju infrastruktury drogowej są także braki techniczno-kadrowe. Kadra specjalistów przygotowujących i realizujących przedsięwzięcia drogowe jest niewystarczająca. Poziom wynagrodzeń oferowanych przez zarządców dróg publicznych jest stosunkowo niski, przez co nie zapewnia zatrudnienia wysoko wykwalifikowanej kadry. Konieczne jest kadrowe wzmocnienie istniejącej administracji drogowej, czego dokonać można poprzez podniesienie wynagrodzeń oraz wprowadzenie motywacyjnych systemów wynagradzania³⁸.

Najbardziej brakuje średniej kadry menedżerskiej oraz wykwalifikowanej siły roboczej. Problemy te dotyczą także administracji drogowej na szczeblu krajowym. Bez podniesienia wymagań i zarobków w GDDKiA zabraknie kompetentnych fachowców³⁹.

3. Bariery polityczne

W Polsce dużym problemem w rozbudowie istniejącej infrastruktury drogowej jest także niestabilność polityczna. Pojawiające się koncepcje są zazwyczaj projektami jednej kadencji, co negatywnie odbija się na inwestycjach infrastrukturalnych, bowiem obiekty infrastrukturalne cechują się długim okresem powstawania oraz żywotności, a co za tym idzie muszą wiązać się z perspektywicznym planowaniem.

Partie polityczne nie opracowują wspólnego programu rozbudowy infrastruktury, nie budują jednego ponadpartyjnego programu rozwoju, zamiast tego przez połowę kadencji rozliczają z błędów swoich poprzedników. Warto w tym miejscu zaznaczyć, jak wygląda dorobek budowy autostrad przez poszczególne partie rządzące (rysunek nr 1), trzeba jednak

³⁷*Drogi do Euro 2012. Analiza infrastruktury...*, s. 21.

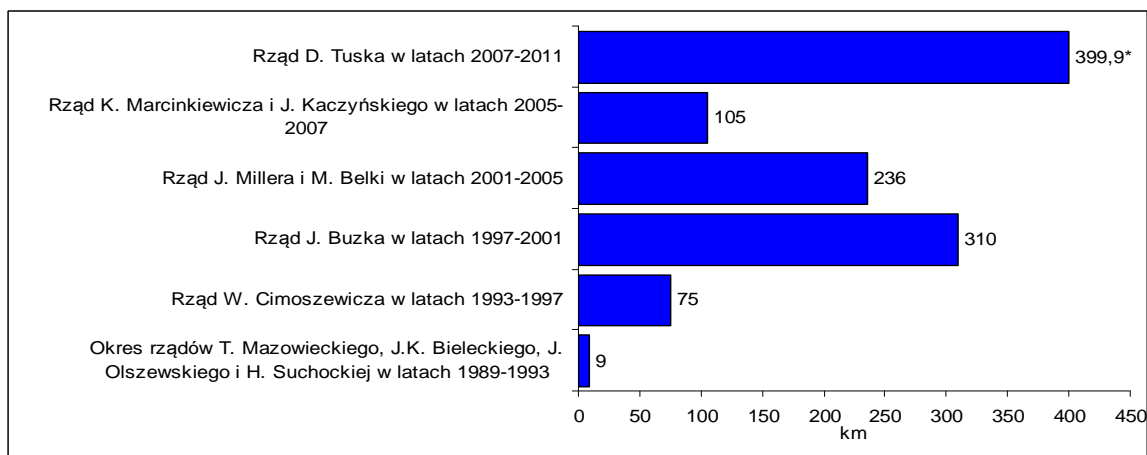
³⁸*Ibidem*, s. 23.

³⁹*Ibid.*

przy tym pamiętać o tym, że część inwestycji realizowanych przez partie rządzącą idzie na konto następców, gdyż realizacja projektu jest czasochłonna.

Rysunek nr 1

Dorobek kolejnych rządów w budowie autostrad w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.money.pl>, <http://budownictwo.wnp.pl/>, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/GDDKiA-Mamy-w-Polsce-prawie-1100-km-autostrad-2455167.html>, Transport. Wyniki działalności w latach 2003-2010; Raport Roczny 2011 GDDKiA.

*Dane szacunkowe, stan na grudzień 2011⁴⁰.

Taka postawa prowadzi do ciągłego zwiększania się dysproporcji pomiędzy Europą Zachodnią a Polską w poziomie rozwoju infrastruktury drogowej. Ma to ogromny wpływ na atrakcyjność Polski na arenie międzynarodowej jako miejsca lokalizacji inwestycji zagranicznych.

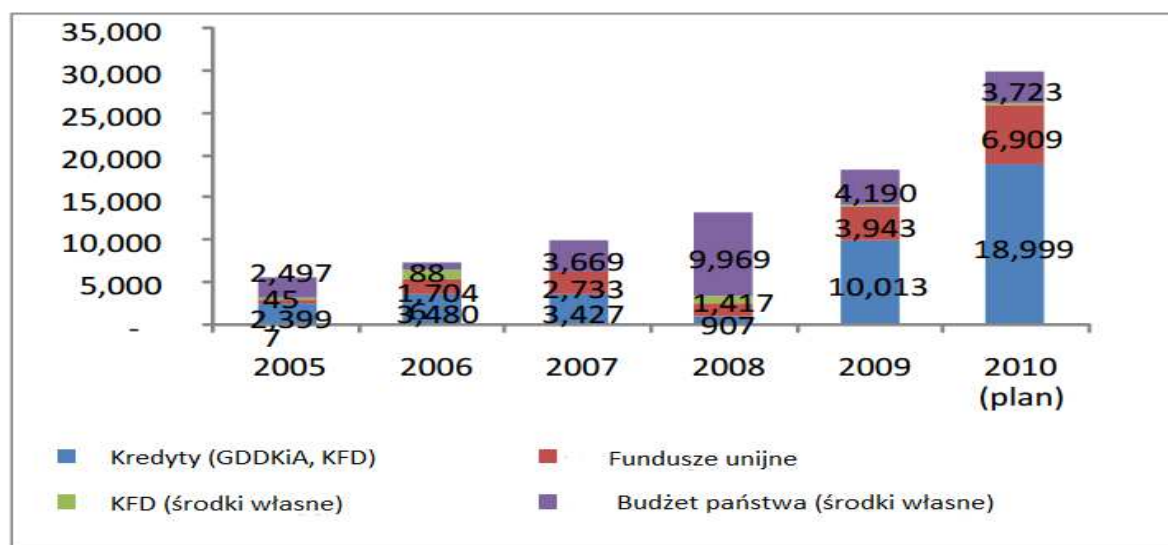
4. Źródła finansowania

Wydatki na infrastrukturę drogową w Polsce pochodzą z budżetu centralnego, Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy europejskich oraz kredytów⁴¹. Jak wynika z rysunku nr 2 nastąpił znaczny wzrost wydatków na budowę i modernizację sieci dróg krajowych w Polsce. Do 2008 r. głównym źródłem finansowania był budżet państwa. Jednak już w 2009 r. sytuacja uległa zmianie i na pierwsze miejsce wysunęły się kredyty udzielane przez GDDKiA oraz KFD. Zauważyć można także znaczny wzrost wykorzystania funduszy unijnych. W 2010 r. aż 23% środków pochodziło z tego źródła.

⁴⁰ Dorobek rządu Donalda Tuska został obliczony na podstawie: *Transport. Wyniki działalności w latach 2003 - 2010* oraz na podstawie Raportu rocznego z 2011 r. GDDKiA. Od liczby kilometrów w 2010 r. odjęto liczbę kilometrów z roku 2007. Do otrzymanego wyniku dodano liczbę kilometrów autostrad oddanych w 2011 r.

⁴¹ *Którędy droga? Raport o ...*, s. 31.

Źródła finansowania wydatków na drogi krajowe (mld PLN)



Źródło: Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej. W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego, The World Bank, luty 2011, s. 45.

Od połowy lat 70. XX wieku podstawową barierę rozwoju infrastruktury transportu w Polsce stanowiły niewielkie nakłady na transport. Było to konsekwencją z jednej strony ograniczonych środków budżetowych, z drugiej zaś niedoceniającej roli infrastruktury w rozwoju gospodarczym. Niewielkie nakłady na transport powodowały, że programy rozwoju transportu były często zmieniane, a inwestycje nie były realizowane konsekwentnie⁴².

Po wejściu Polski do UE wydatki na budowę i modernizację dróg w Polsce zaczęły rosnąć w tempie około 32% rocznie. W latach 2004-2006 Polska miała do dyspozycji z UE 12,5 mld EUR. Z kolei w okresie budżetowym 2007-2013 Polska ma do zagospodarowania z unijnego budżetu 67,3 mld EUR – najwięcej ze wszystkich krajów UE, w tym około 25,1 mld EUR na inwestycje infrastrukturalne w sektorze transportu⁴³.

Dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych Polska ma obecnie (2012 r.) większe możliwości finansowania infrastruktury drogowej niż na początku lat 90. XX wieku. Jak wynika z rys. 3, pod względem poziomu nakładów na infrastrukturę drogową w 2008 r. Polska zajmowała 6 pozycję wśród wybranych krajów europejskich. Polskę wyprzedzały jedynie: Włochy, Francja, Niemcy, Hiszpania i Wielka Brytania.

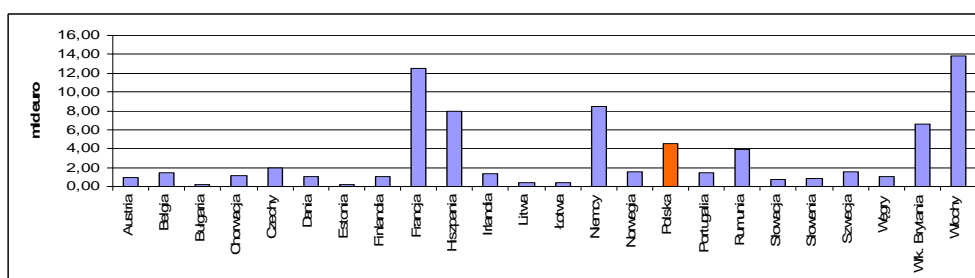
⁴² R. Rolbiecki, *Przyczyny opóźnień w rozwoju infrastruktury transportu w Polsce*, „Biuletyn Polskiej Izby Spedycji i Logistyki” 2011, nr 7-8.

⁴³ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2009, s. 314, 319.

Z rysunku nr 3 wynika także to, że Polska, która mimo złego stanu infrastruktury drogowej, wydaje na nią mniej niż kraje wysoko rozwinięte, które obecnie mają już bardzo dobrze rozwiniętą sieć infrastruktury drogowej. Innymi słowy, nakłady na infrastrukturę drogową, choć wysokie, wcale nie gwarantują, że szybko nadrobimy opóźnienia wobec krajów Europy Zachodniej.

Rysunek nr 3

Nakłady na infrastrukturę transportu drogowego w wybranych krajach Europy w 2008 r. (mld EUR)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Road Statistics 2010. European Union Road Federation (EFR), Bruksela 2011.

Planując inwestycje należy rozważyć różne formy finansowania, włączając w to partnerstwo publiczno-prywatne, kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych, instrumenty dostępne w ramach UE oraz różne struktury łączące ze sobą kilka źródeł finansowania. Poszukując optymalnego źródła finansowania, oprócz analizy kosztów warto wziąć pod uwagę także inne właściwości danego źródła, w tym w szczególności termin uzyskania finansowania i wpływ na termin realizacji inwestycji, czy też możliwość wykorzystania doświadczenia ewentualnego partnera w realizacji projektu. Należy przy tym podkreślić, że nie istnieje jedno optymalne źródło finansowania wszystkich inwestycji⁴⁴.

Dużym problemem przy pozyskiwaniu funduszy unijnych jest wymagany wkład własny. Projekty transportowe mogą uzyskać dofinansowanie w wysokości maksymalnie do 85 proc. kosztów kwalifikowanych, co oznacza że pozostałe środki muszą pochodzić z budżetu państwa lub od inwestora prywatnego⁴⁵. Dofinansowanie ze środków unijnych jest bezzwrotne, jednak wiąże się z koniecznością spełnienia szczegółowych kryteriów oraz poddania się procedurom monitorującym, w tym możliwą szczegółową kontrolą projektu w ramach audytu danego Programu Operacyjnego.

⁴⁴*Ibid.*, s. 35.

⁴⁵ <http://pois.nfosigw.gov.pl/>.

Jak już wcześniej wspomniano wkład własny może pochodzić także ze źródeł prywatnych. Jest to dobry sposób na podniesienie efektywności inwestycji w infrastrukturę drogową. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to pojęcie coraz bardziej popularne w większości krajów świata, które jednak nie zostało zdefiniowane w jednoznaczny sposób. Taka definicja nie występuje w systemach prawnych większości państw europejskich, a także na poziomie prawa wspólnotowego. Definicje legalne pojawiające się w ustawodawstwach państw członkowskich najczęściej ograniczają się do niektórych typów PPP, lub wyartykułowania niektórych aspektów PPP, pozostawiając inne formy lub elementy partnerstwa jako procesy niezdefiniowane. Taka sytuacja ma miejsce między innymi w Polsce. Zgodnie z obowiązującą ustawą z 2008 r. o PPP, „przez umowę o partnerstwie publiczno prywatnym partner zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego⁴⁶”.

PPP pozwala na realizację inwestycji bez obciążenia limitu długu publicznego jednostki publicznej oraz rozłożenie zobowiązań jednostki publicznej na wiele lat. Partner prywatny, który jednocześnie projektuje, buduje i obsługuje infrastrukturę drogową przez wiele lat, ma motywację do wykorzystania w projektowaniu i budowie najbardziej efektywnych rozwiązań i dostosowania infrastruktury do przyszłej eksploatacji. W ten sposób jednostka publiczna korzysta z doświadczenia partnera prywatnego oraz wyższej efektywności pracy, jaka charakteryzuje sektor prywatny⁴⁷.

W Polsce mało jest przypadków zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w budowie infrastruktury drogowej. Inwestycjami w ramach PPP w Polsce są m.in.: dwa odcinki autostrady A1: Rusocin-Nowe Marzy oraz Nowe Marzy-Czerniewice – łącznej długości 152 km, którego koncesjonariuszem jest firma Gdańsk Transport Company S.A. oraz odcinek autostrady A2: Świecko-Nowy Tomyśl – długości 105,9 km, którego koncesjonariuszem jest firma Autostrada Wielkopolska II S.A.

5. Kryzys gospodarczy a środki na infrastrukturę

W każdej dziedzinie warunkiem realizacji określonych założeń programowych jest dostęp do odpowiednich zasobów finansowych. Nieuwzględnienie podczas planowania

⁴⁶Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r., tekst ustawy: Dz. U. z. 2009 r. Nr 19, poz. 100.

⁴⁷PPP w projektach autostradowych i drogowych. Model współpracy,<http://edroga.pl/>, [31.03.2012 r.]

inwestycji istniejących ograniczeń może wpływać na skuteczność jej realizacji. Spośród różnych barier rozwoju infrastruktury transportu szczególne znaczenie mają ograniczenia typu ekonomicznego wynikające z braku odpowiednich w stosunku do potrzeb środków finansowych⁴⁸.

W 2007 r. rozpoczął się światowy kryzys finansowy, zapoczątkowany pęknięciem banki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, powszechnie oceniany jest jako najgłębsza recesja gospodarki światowej od czasu Wielkiego Kryzysu z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych minionego stulecia⁴⁹. Kryzys ten rozlał się na resztę świata bardzo szybko, szczególnie mocno dotykając niektóre gospodarki krajów UE.

Kryzys finansowy można odczuć było także w polskiej gospodarce, czego przykładem może być spowolnienie wzrostu PKB w 2009 r. w porównaniu do lat wcześniejszych⁵⁰.

Z jednej strony słabsza koniunktura oznacza mniejszą skłonność do inwestycji, z drugiej jednak strony realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych należy do jednego z mechanizmów pobudzania koniunktury gospodarczej, zwłaszcza przy realizacji dużych projektów inwestycyjnych. Dlatego też w ramach działań antykryzysowych szczególną rolę powinny odgrywać inwestycje, zwłaszcza z zakresu infrastruktury transportu. W tym świetle istotne znaczenie ma proces sprawnego wdrażania programów UE wspierających rozwój infrastruktury. Większa absorpcja środków unijnych oznacza bowiem wzrost nakładów inwestycyjnych, będących źródłem dalszych efektów mnożnikowych⁵¹.

Dla rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce ważną okazała się walka z kryzysem, polegająca na zwiększeniu nakładów na inwestycje. W obliczu spowolnienia gospodarczego rząd polski podjął działania mające na celu przyspieszenie realizacji programów unijnych. Skrócono procedury oceny wpływu projektów na środowisko oraz uproszczono szereg innych przepisów, w tym dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Wszystko po to, aby zachęcić podmioty prywatne do inwestowania w infrastrukturę⁵².

Pobudzanie gospodarki poprzez zwiększanie wydatków ma jednak swoje negatywne strony, gdyż prowadzi do znacznego wzrostu deficytu budżetowego (rysunek nr 4), a co za tym idzie długu publicznego (rysunek nr 5). Na rysunku nr 5 zaprezentowane zostały także

⁴⁸ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, UG, Gdańsk 2011, s. 297.

⁴⁹ *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP, Warszawa 2009.

⁵⁰ <http://www.worldbank.org/> [31.03.2012 r.].

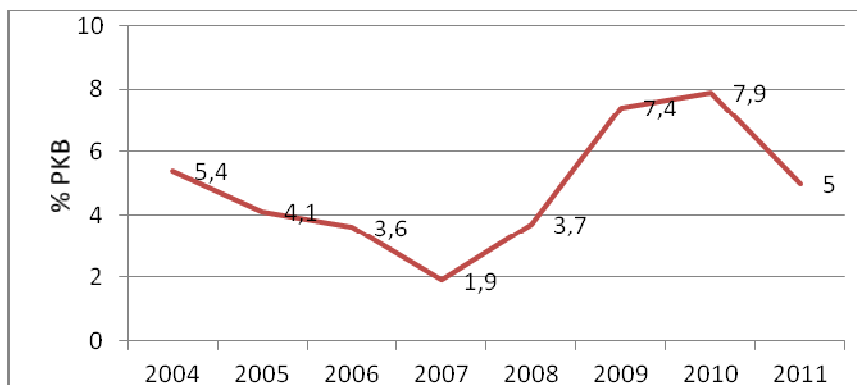
⁵¹ R. Rolbiecki, *Wykorzystanie funduszy unijnych na infrastrukturę transportu w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, <http://www.logistyka.net.pl/>, [01.04.2012 r.].

⁵² *Ibid.*

trzy progi ostrożnościowe wprowadzone przez Ustawę o finansach publicznych⁵³. Jak widać na rysunku Polska przekroczyła pierwszy próg w 2009 r., drugi w 2010 r. izbliża się do ostatniego z progów. Jego przekroczenie wiązać się będzie ze znacznym ograniczeniem wydatków zarówno na szczeblu centralnym jak i na szczeblach terytorialnych.

Rysunek nr 4

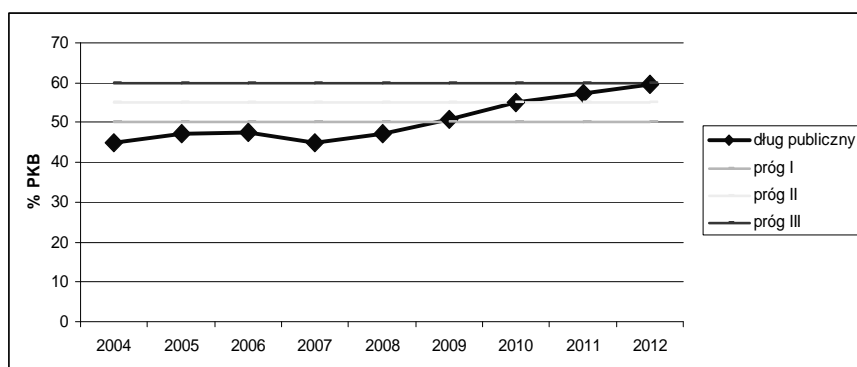
Deficyt budżetowy Polski w latach 2004-2011 (%PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Rysunek nr 5

Dług publiczny w Polsce w latach 2004-2012 (%PKB)



* Prognozy dla 2011 i 2012 r. na podstawie: European Commission DG-EC FIN, *Economic Forecast - Autumn 2010*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Z powyższych rozważań wynika, że kryzys gospodarczy bezpośrednio nie wpływa negatywnie na inwestycje w infrastrukturę, jednak jego skutki, związane z zadłużeniem państwa, mogą znacząco spowolnić w przyszłości tempo rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce.

⁵³ Ustawa o finansach publicznych określa zasady postępowania w zależności od tego, jaką wielkość osiąga relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego do wartości PKB. Artykuł 86 Ustawy wprowadza trzy progi ostrożnościowe w wysokości 50%, 55% i 60% rocznego PKB. Zob. *Ustawa o finansach publicznych* z 27 sierpnia 2009 r., tekst ustawy: DZ.U. z 24 września 2009 r., nr 157, poz. 1240.

Zakończenie

Przyznanie Polsce i Ukrainie praw do organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012 w znaczący sposób przyspieszyło rozwój infrastruktury drogowej w Polsce. Pomimo tego, iż Polska w przeciągu ostatnich pięciu lat nie zrealizowała większości planowanych inwestycji infrastrukturalnych, to i tak dokonała ogromnego postępu.

W niniejszej pracy przedstawiono bariery napotymane podczas rozbudowy infrastruktury drogowej w Polsce. Do najważniejszych przeszkód można zaliczyć: niestabilność prawa, źle rozstrzygniętą kwestię przetargów na zamówienia publiczne, brak ponadpartyjnego planu rozbudowy infrastruktury drogowej, niewykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz kryzys gospodarczy.

Podsumowując można powiedzieć, że Polska znacząco przyspieszyła rozbudowę infrastruktury drogowej, jednak nadrobienie strat wynikających z kilkadziesiąt lat opóźnień oraz przezwyciężenie licznych barier zajmie polskiemu rządowi sporo czasu.

Bibliografia

1. Burnewicz J., *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2010.
2. *Drogi do Euro 2012. Analiza infrastruktury drogowej w Polsce. Stan faktyczny i szanse rozwoju*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2007.
3. European Commission DG-EC FIN, *Economic Forecast - Autumn 2010*.
4. European Road Statistics 2010. European Union Road Federation (EFR), Bruksela, 2011.
5. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
6. <http://budownictwo.wnp.pl/>.
7. <http://pois.nfosigw.gov.pl/ii-priorytet-po-iis/informacje-podstawowe/>.
8. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/GDDKiA-Mamy-w-Polsce-prawie-1100-km-autostrad-2455167.html>.
9. <http://www.money.pl>.
10. <http://www.worldbank.org/>.
11. *Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011.
12. *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP, Warszawa 2009.

13. *Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej. W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego*, The World Bank, luty 2011, s. 45.
14. *PPP w projektach autostradowych i drogowych. Model współpracy*, <http://edroga.pl/>.
15. Rolbiecki R., *Przyczyny opóźnień w rozwoju infrastruktury transportu w Polsce*, „Biuletyn Polskiej Izby Spedycji i Logistyki” 2011, nr 7-8.
16. Rolbiecki R., *Wykorzystanie funduszy unijnych na infrastrukturę transportu w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, <http://www.logistyka.net.pl/>.
17. Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji, <http://siskom.waw.pl/nauka-srodowisko.htm>.
18. *Transport. Wyniki działalności w 2003-2010 r.*, GUS, Warszawa 2004-2010.
19. *Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.*, tekst ustawy: DZ.U. z 24 września 2009 r., nr 157, poz. 1240.
20. *Ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.*, tekst ustawy: Dz.U. 2004 Nr 92 poz. 880.
21. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.*, tekst ustawy: Dz. U. z. 2009 r. Nr 19, poz. 100.
22. *Ustawa Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.*, tekst ustawy: Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627.
23. *Ustawa Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.*, tekst ustawy: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz 143, Nr 87, poz. 484, Nr 234, poz. 1386 i Nr 240, poz. 1429).
24. Wiktorowska E., *Pułapka najniższej ceny w przetargach publicznych*, [w:] Euro Infrastruktura, nr.8 (16), marzec 2012.
25. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2009.

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza kwestię istniejących w Polsce barier w rozwoju infrastruktury transportu drogowego. W pracy zostały przedstawione główne bariery rozwoju. Podzielone zostały na cztery grupy: bariery prawne (niestabilność przepisów prawa, kwestię rozstrzygnięcia przetargów, martwe przepisy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ustawy środowiskowe), organizacyjne (rolę Ministerstwa Transportu w procesie rozbudowy infrastruktury w Polsce, braki techniczno-kadrowe), polityczne (niestabilność

polityczna) oraz ekonomiczne (niewielkie nakłady na transport, trudności w pozyskiwaniu funduszy unijnych, kryzys gospodarczy).

BARRIERS TO ROAD TRANSPORT INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN POLAND

Summary

This article raise the issue of barriers existing in Poland in the development of road transport infrastructure. In this study there are presented the main barriers, which are divided into four groups: legal barriers (instability of the law, problems with adjudge the auctions, defunct rules on public-private partnerships and environmental law), organization barriers (part of the Ministry of Transport in the development of infrastructure in Poland, the lack of technical and human resources), political barriers (political instability) and economic barriers (low expenditure on transport, difficulties in obtaining EU funds, the economic crisis).