

UZASADNIENIE

Jednym z działań rządu na rzecz rozwoju transportu w Polsce jest zatwierdzony 7 grudnia 2007 r. decyzją Komisji Europejskiej Program Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w realizację programu wynosi prawie 28 miliardów euro, co stanowi ok. 42 % całości środków polityki spójności w Polsce. W ramach POIiŚ (Priorytet VII, Działanie 7.1 – Rozwój transportu kolejowego) wsparcie środkami UE uzyskują kluczowe dla transportu kolejowego projekty z zakresu budowy lub modernizacji połączeń kolejowych wchodzących w skład sieci TEN-T oraz wybranych odcinków znajdujących się poza tą siecią, a także projekty dotyczące poprawy obsługi pasażerów i transportu towarów w międzynarodowym i międzyregionalnym transporcie kolejowym. Rezultatem tego będzie znaczące polepszenie parametrów technicznych linii kolejowych oraz dostosowanie ich do wymogów interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolejowego.

W dniu 19 grudnia 2008 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”. Dokument ten stwarza systemowe rozwiązania dla funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce w celu realizacji polityki transportowej państwa zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, zawartej w Białej Księdze Unii Europejskiej. Potrzeba odciążenia transportu samochodowego przez inne gałęzie transportu z uwagi na wysokie koszty bezpieczeństwa (wypadki drogowe), nieefektywność wykorzystania energii, zatory drogowe, obciążenia dla środowiska leżą u podstaw jednego z głównych celów polityki transportowej Wspólnoty, jakim jest aktywizacja kolei. Kierunki polityki transportowej Rządu realizowanej przez Ministra Infrastruktury mają na celu zachowanie znaczącego udziału transportu kolejowego w strukturze przewozów w Polsce. Wymaga to jednak aktywnej polityki państwa zmierzającej do przeciwdziałania negatywnym trendom rynkowym obejmującym m.in. spadek znaczenia transportu kolejowego.

Aby ww. cel mógł zostać osiągnięty, nadrzędnie musi być traktowana kwestia stworzenia warunków dla szybkiej absorpcji środków UE, m.in. przez zapewnienie dla projektów kolejowych możliwie największych wskaźników współfinansowania unijnego. Warunki te powinny uwzględniać tak istotne problemy, jak:

- realność uzyskania celów nakreślonych w POIiŚ dla osi priorytetowej, co może być istotne na etapie rozliczeń ostatecznych z realizacji Programu, skutków dla RP w przypadku nieosiągnięcia zakładanych celów itd.,
- faktyczne możliwości finansowe i wykonawcze po stronie beneficjentów oraz uwarunkowania co do finansowania po stronie budżetu państwa,
- możliwości i potrzeby wynikające z sytuacji eksploatacyjnej samej kolei.

Do końca 2010 r. PKP PLK SA w ramach realizacji projektów POIiŚ wydatkowała około 0,55 mld zł. W latach 2011 – 2014 należy więc wykorzystać w przybliżeniu 20,75 mld zł, a w roku 2015 0,3 mld zł.

Wykonanie zadań inwestycyjnych w ramach POIiŚ dotyczących sektora kolejowego wymaga zainicjowania procedur, których celem będzie pełne zbilansowanie inwestycji zaplanowanych w ramach programu POIiŚ. Należy więc znaleźć źródła pokrycia nakładów na inwestycje w sektorze kolejowym.

Z wyliczeń dokonanych przez resort infrastruktury wynika, iż do realizacji zadań zapisanych na liście projektów podstawowych POiŚ (aktualizacja luty 2011 r.) brakuje 9,1 mld zł. Jedynym realnym źródłem niezbędnych środków na realizację POIiŚ jest kredyt(y) zaciągnięty(e) w Europejskim Banku inwestycyjnym (EBI) przez PKP PLK SA, przy czym należy założyć, że spłata tego kredytu(ów) została by umożliwiona poprzez dysponowanie przez Spółkę środkami Funduszu Kolejowego, zwanego dalej „Funduszem”.

Z symulacji dokonanej w październiku 2009 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego wynika, że możliwe jest zadłużenie Funduszu na kwotę 7,5 mld zł. Jest to jednak możliwość czysto teoretyczna. Trudna sytuacja finansów publicznych powoduje konieczność intensywnych wysiłków Ministerstwa Finansów zmierzających do ograniczenia wzrostu długu publicznego i tym samym opór przeciwko zaciąganiu nowych zobowiązań przez sferę finansów publicznych. Ponadto aktywny plan wejścia na rynek obligacji Krajowego Funduszu Drogowego (tylko w 2009 r. BGK wyemitował na rzecz KFD obligacje o wartości nominalnej ok. 7,9 mld zł) oznacza konkurencję wobec planów zadłużenia Funduszu Kolejowego oraz powiększy dług sfery finansów publicznych.

Fundusz w obecnym kształcie nie pozwala więc na uzyskanie środków niezbędnych do zbilansowania inwestycji objętych POiŚ i inwestycji o charakterze odtworzeniowym.

W tej sytuacji Ministerstwo Infrastruktury dokonało analizy możliwości korekty listy inwestycji kolejowych w ramach POIiŚ 2007 – 2013, dostosowując ją do realnych

możliwości finansowych (zabezpieczenia środków krajowych), które według ustaleń resortu wynoszą łącznie ok. 21 600 mln zł.

1. Zgodnie z obowiązującą zasadą „n+2” zadania finansowane z budżetu UE 2007 – 2013 winny być zrealizowane do końca 2015 roku.
2. Na inwestycje kolejowe w ramach POIiŚ 2007 – 2013 przeznaczono środki unijne w wysokości 3 100 mln euro (równowartość ok. 12 400 mln zł). Środki mogą posłużyć do sfinansowania do 70 % wysokości luki finansowej planowanych projektów inwestycyjnych (kwota uwzględnia wniosek Polski w sprawie przesunięcia 1 200 mln euro z projektów kolejowych na drogowe).
3. Pozostałe saldo luki finansowej uzupełniające środki unijne powinno być zabezpieczone ze środków budżetu państwa, zgodnie z zasadą wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.
4. PKP Polskie Linie Kolejowe SA zawarło z EBI umowę kredytową w wysokości 400 mln euro, tj. 1 628 mln zł na dofinansowanie modernizacji linii E65 na odcinku Warszawa – Gdynia.

Zakłada się, że w latach 2011 – 2015 praktycznie większość dostępnych na cele inwestycyjne dla PKP PLK SA środków budżetowych planowanych w odniesieniu do wpływów pochodzących z akcyzy od paliw silnikowych szacowanych na ok. 5 500 mln zł oraz Funduszu Kolejowego szacowanych na 2 mld zł zostanie przeznaczonych na inwestycje odtworzeniowe na kluczowych liniach kolejowych (nieobjętych aktualnie dofinansowaniem unijnym) oraz na uzupełnienie środków unijnych w kolejowych projektach modernizacyjnych przewidzianych do realizacji w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Zachodzi zatem konieczność pozyskania kredytu (kredytów) EBI w łącznej wysokości ok. 800 mln euro (3 200 mln zł), który byłby uruchamiany w niezbędnych transzach w latach 2011 – 2015. Zgodnie z wstępnymi konsultacjami z EBI instrument taki mógłby być przyznany na okres 30 lat z karencją spłaty rat kapitałowych na 10 lat. Zakłada się przy tym, że EBI udzieliłby osobnych kredytów na sfinansowanie inwestycji na poszczególnych korytarzach transportowych, przy czym ogólna wysokość zobowiązań finansowych Spółki wyniosłaby do ok. 800 mln euro.

Kredytobiorcą będzie PKP PLK SA. Natomiast projektowane zmiany pozwoliłyby otrzymać tej spółce gwarancję Skarbu Państwa spłaty tego kredytu(ów) oraz poprawić sytuację finansową, tak aby możliwa była samodzielna spłata kredytu(ów) przez kredytobiorcę.

W obecnej sytuacji transportu kolejowego w Polsce na tle sytuacji budżetu państwa nie ma lepszych i skuteczniejszych od zaproponowanych w przedmiotowym projekcie metod, mających na celu rozwiązanie problemu pokrycia nakładów na inwestycje kolejowe, co w rezultacie przełoży się na szybsze tempo wydatkowania środków unijnych. Bez wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów nie będzie możliwe pozyskanie kredytu (kredytów) EBI, ze względu na zbyt rygorystyczne warunki, konieczne do spełnienia przez narodowego zarządcę infrastruktury kolejowej w Polsce, wynikające z dotychczasowych regulacji prawnych. Biorąc pod uwagę trudną sytuację finansów publicznych, alternatywą dla proponowanego rozwiązania nie może być zapewnienie dodatkowych środków z budżetu państwa, natomiast spółka PKP PLK SA nie posiada środków własnych w wysokości wystarczających na wkład własny dla realizacji Projektów POIiŚ. W tym kontekście należy podkreślić, że system opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zakłada brak możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych zarządcy infrastruktury kolejowej.

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na PKP PLK SA – narodowego zarządcę infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych, a także na osoby korzystające z usług tych przewoźników oraz z urządzeń infrastruktury kolejowej. Zaproponowane w projekcie rozwiązania mają służyć stworzeniu stabilnego mechanizmu finansowania infrastruktury i zwiększeniu jej przepustowości.

Proponowane zmiany pozwolą na gromadzenie środków finansowych na przygotowanie i realizację inwestycji w infrastrukturę oraz szybsze tempo wydatkowania środków unijnych co spowoduje konieczność udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji na zaciągane przez PKP PLK SA kredyty w wysokości ok. 800 mln euro (3 200 mln zł). Potencjalne zobowiązanie Skarbu Państwa z tego tytułu należy szacować do kwoty 120 % wysokości gwarantowanego zobowiązania. Kredyty EBI związane z realizacją POIiŚ zostałyby spłacone przez Spółkę do roku 2044, tj. w terminie 30 lat od ostatniej transzy.

Zasadne jest wskazanie w tym miejscu, iż PKP PLK SA działa na rynku, na którym wyłączona jest konkurencja (PKP PLK SA jest jedynym podmiotem zarządzającym główną infrastrukturą kolejową w Polsce, wykonującym de facto kompetencje władzy publicznej w zakresie utrzymania, budowy i modernizacji tej infrastruktury). Uznaje się, iż wsparcie przekazywane tej Spółce związane z infrastrukturą kolejową nie stanowi pomocy publicznej, o której mowa w art. 107 ust. I TFUE (brak możliwości zakłócenia konkurencji). A zatem przedmiotowa regulacja nie będzie wiązała się z udzielaniem pomocy publicznej w zakresie, w jakim znajdować będzie zastosowanie jedynie wobec PKP PLK SA.

Projektowane zmiany w ustawie o Funduszu Kolejowym spowodują powstanie możliwości zwiększania przez ministra właściwego do spraw transportu środków będących w dyspozycji PKP PLK SA na finansowanie wydatków bieżących PKP PLK SA związanych z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, co może wpłynąć pozytywnie na zdolność kredytową tego zarządcy. Polegają one głównie na dodaniu nowego tytułu wydatkowego odnośnie środków Funduszu Kolejowego (kolejne zmiany stanowią konsekwencje pierwszej – mając umożliwić realizację tych wydatków).

Przychód PKP PLK SA wynikający z proponowanych zmian ustawy o Funduszu Kolejowym nie będzie wiązał się z równoczesnym obowiązkiem zarządcy do obniżenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Z art. 33 ust. 5a oraz art. 38a ustawy o transporcie kolejowym wynika bowiem wyłącznie związek pomiędzy otrzymywaniem przez zarządcę wpływów z Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem jedynie na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej a obowiązkiem obniżenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej. Zaproponowany w ustawie o Funduszu Kolejowym wydatek finansowany stanowi nową, oddzielną kategorię wpływu zarządcy.

Zmiany projektowane w ustawie o transporcie kolejowym mają na celu zwolnienie z opłat prowizyjnych gwarancji i poręczeń udzielanych zarządcy ogólnodostępnej infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA, w związku z zaciąganiem zobowiązań finansowych z przeznaczeniem na finansowanie prac przygotowawczych oraz zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach programu wieloletniego dotyczącego infrastruktury kolejowej.

Zmiana dotycząca zakresu stosowania ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne polega na wprowadzeniu wyjątku od zasady, iż poręczeń lub gwarancji nie udziela się, jeżeli z analiz ryzyka wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań. W związku z planowanym zaciągnięciem przez PKP PLK SA kredytu w EBI w kwocie ok. 800 mln euro (3 200 mln zł), na realizację strategicznych dla państwa inwestycji kolejowych oraz z uwagi na dotychczasowe wymogi tego banku, konieczne będzie uzyskanie gwarancji Skarbu Państwa. Dzięki zaproponowanemu rozwiązaniu spółka PKP PLK SA na etapie udzielania gwarancji nie będzie zobligowana udokumentować zdolności do pełnej spłaty swoich zobowiązań wynikających z udzielonego kredytu w EBI, które notabene będą przez nią spłacane ze wszystkich możliwie dostępnych źródeł, w tym ze środków Funduszu Kolejowego, ułatwiając jej wykonanie i zbilansowanie zamierzeń inwestycyjnych, realizujących politykę transportową rządu.

Zaproponowane wyłączenie stosowania art. 2a ust. 2 ustawy o gwarancjach dotyczy jednostkowego przypadku zagwarantowania kredytu zaciąganego przez konkretny, wskazany w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym podmiot – zarządcę narodowej infrastruktury kolejowej – PKP PLK SA. Wyłączenie to proponuje się więc zawrzeć w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – rozwiązanie takie wydaje się bardziej poprawne legislacyjnie oraz bardziej czytelne. W ten sposób wszystkie uregulowania dotyczące jednostkowej sytuacji konkretnego podmiotu znalazłyby się w ustawie „sektorowej”.

W zakresie przepisów przejściowych intencją jest wyłącznie dodanie kolejnego warunku/warunków, na jakich odbywać się będzie współpraca pomiędzy zarządcą infrastruktury a ministrem właściwym do spraw transportu w przypadku poszerzenia zakresu przedmiotowego celów, na jakie mogą być przeznaczone środki z Funduszu Kolejowego. W przepisie przejściowym przewiduje się m.in. możliwość zmiany programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na rok 2011, bowiem brak tego przepisu powodowałby konieczność wydawania całego programu pod koniec roku. Reasumując należy stwierdzić, iż zmiany zaproponowane w przedmiotowym projekcie ustawy oparte są na analizie potencjalnego ograniczenia wielkości środków budżetowych przeznaczanych na realizację inwestycji kolejowych. Ograniczenie to wymusza zmianę modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych przez pozyskanie alternatywnych środków na budowę nowych dróg kolejowych, odciążając budżet centralny. Wniosek taki płynie z analizy sytuacji budżetu państwa oraz danych posiadanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz resort infrastruktury. Zarządca kolejowy musi przejąć na siebie większą rolę finansowania inwestycji na polskich torach, jeżeli kierunki polityki transportowej Rządu RP mają być w dalszym ciągu zachowane i realne. Jak się wydaje, jedyną drogą do realizacji ww. celu jest pozyskanie przez PKP PLK SA kredytu z EBI. Fundusze pozyskane w ten sposób powinny wpływać na wyodrębniony rachunek bankowy BGK, aby zapewnić kontrolę administracji rządowej nad dysponowaniem środkami kredytu.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt założeń, na podstawie którego opracowano niniejszy projekt ustawy, został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o transporcie kolejowym został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury oraz Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Nie zgłoszono zainteresowania projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana regulacja

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na PKP PLK SA – narodowego zarządcę infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych, a także na osoby korzystające z usług tych przewoźników oraz z urzędzeń infrastruktury kolejowej. Zaproponowane w projekcie rozwiązania mają służyć stworzeniu stabilnego mechanizmu finansowania infrastruktury, który pozwoli na zwiększenie jej przepustowości.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektowana regulacja (założenia projektu ustawy) została przesłana do następujących podmiotów:

- 1) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego;
- 2) PKP S.A.;
- 3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA;
- 4) „Przewozy Regionalne” Sp. z o.o.;
- 5) Izba Gospodarcza Transportu Lądowego;
- 6) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W trakcie przeprowadzanych konsultacji podmioty, do których wysłano projekt, wyraziły poparcie dla projektowanych rozwiązań bądź nie zgłosiły żadnych uwag.

Z uwagi na fakt, iż zakres przedmiotowy projektu ustawy, opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy, nie uległ zmianie oraz nie zmienił się jego charakter i przeznaczenie, ponowne konsultacje z tymi samymi podmiotami wydają się zbyteczne. Stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie jest wymagane, gdyż proponowane przepisy nie dotyczą praw czy też obowiązków strony samorządowej oraz nie naruszają środków finansowych przeznaczanych z Funduszu Kolejowego na realizację zadań transportowych tych podmiotów. Na posiedzeniu plenarnym w dniu 30 czerwca 2010 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu uzgodniła projektowaną regulację (założenia projektu ustawy).

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Proponowane zmiany spowodują konieczność udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji na zaciągane przez PKP PLK SA kredyty w wysokości ok. 800 mln euro (3 200 mln zł). Potencjalne zobowiązanie Skarbu Państwa z tego tytułu należy (z uwagi na odsetki) szacować do kwoty 120 % wysokości gwarantowanego zobowiązania. Kredyty EBI związane z realizacją POIiŚ zostaną spłacone przez Spółkę do roku 2044, tj. w terminie 30 lat od ostatniej transzy.

Z uwagi na fakt, że kredytobiorcą będzie PKP PLK SA, zaproponowane rozwiązania nie wpłyną na poziom długu publicznego.

Realizacja przepisów proponowanej ustawy nie spowoduje powstania wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja przez PKP PLK SA zaplanowanych w ramach POIiŚ inwestycji z pewnością wpłynie pozytywnie na finanse przynajmniej niektórych jednostek samorządu terytorialnego, wpływ ten jednak trudno oszacować.

Proponowana regulacja nie spowoduje zmiany poziomu wydatków lub zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana regulacja nie będzie wywierać bezpośredniego wpływu na rynek pracy. Pośrednio natomiast przez zwiększenie zakresu prac remontowych i utrzymaniowych w infrastrukturze kolejowej, dzięki przeznaczeniu środków finansowych z Funduszu na te cele, pozwoli zachować miejsca pracy w jednostkach organizacyjnych głównego zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA. Dodatkowe środki będą oznaczać zwiększenie zamówień dla branż współpracujących z transportem kolejowym. Można oczekiwać, że także w firmach budowlanych realizujących inwestycje w infrastrukturze kolejowej oraz innych produkujących na rzecz sektora kolejowego nastąpi zwiększenie zakresu prowadzonych prac, co powinno spowodować zwiększenie zatrudnienia. Niemniej jednak jest to aktualnie bardzo trudne do oszacowania.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana regulacja bezpośrednio wpłynie na wzrost konkurencyjności transportu kolejowego w stosunku do innych gałęzi transportu. Wejście w życie projektowanej ustawy może mieć pośrednio wpływ na konkurencyjność zewnętrzną i wewnętrzną całej gospodarki przez obniżenie w przyszłości kosztów transportu towarów i osób.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana regulacja nie wywiera bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionów. Natomiast pośrednio poprawa stanu technicznego linii kolejowych będzie zachętą dla przedsiębiorców do wykorzystywania kolei jako środka transportu oraz do prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowych. Ponadto poprawa jakości oferty przewozowej przewoźników pasażerskich, w związku z inwestycjami w infrastrukturę kolejową, powinna zwiększyć rolę transportu kolejowego w przewozach osób w regionach.