Samorządowa jednostka organizacyjna

STUDIUM KORYTARZOWE PRZEBIEGU PLANOWANEJ DROGI EKSPRESOWEJ WROCŁAW – KŁODZKO - BOBOSZÓW

(ŁĄCZĄCEJ AUTOSTRADOWĄ OBWODNICĘ WROCŁAWIA Z POŁUDNIOWĄ GRANICĄ PAŃSTWA W OKOLICACH BOBOSZOWA)

PLANOWANIE I FINANSOWANIE ZADANIA INWESTYCYJNEGO

Wrocław, kwiecień 2015

OPRACOWANIE
Instytut Rozwoju Terytorialnego
ul. Świdnicka 12/16
50 – 068 Wrocław

DYREKTOR
Maciej Zathey

Z-CA DYREKTORA
Magdalena Belof
Przemysław Malczewski

ZESPÓŁ AUTORSKI
Konrad Giejsztor
Jakub Rosowski
Maciej Samulewicz

PPU „INKOM" s.c.
ul. Św. Barbary 21a
40-053 Katowice

I. MOŻLIWOŚCI REALIZACJI I FINANSOWANIE

Projekt polegający na budowie drogi ekspresowej łączącej Wrocław, a pośrednio także - poprzez północne odcinki S5 i S8 - centralne regiony kraju z Kotliną Kłodzką i granicą państwa z Czechami w pobliżu miejscowości Boboszów wymaga określenia możliwości realizacyjnych, w tym sposobów finansowania.

W realiach 2014 r. trudno jest przewidzieć zasady prowadzenia inwestycji w infrastrukturze transportowej w Polsce po 2020 r., a więc po zakończeniu obecnej (2014 -2020) Umowy Partnerstwa Polski z Unią Europejską. Należy się spodziewać, że dopiero wtedy, tzn. w trzeciej dekadzie XXI wieku pojawią się warunki do realizacji projektu budowy drogi ekspresowej Wrocław-Kłodzko-Boboszów.

Możliwości realizacji projektów drogowych wynikają z:

a) roli planowanego przedsięwzięcia i jego lokalizacji w sieci drogowej, przy uwzględnieniu występujących ograniczeń i przesądzeń natury administracyjnej i planistycznej (np. wynikających z konieczności ochrony środowiska naturalnego),

b) umiejscowienia przedsięwzięcia w planach inwestycyjnych odpowiedniego szczebla, przy uwzględnieniu wynikających z nich priorytetów i harmonogramów,

c) zapewnienia środków finansowych na realizację przedsięwzięcia,

d) przyjęcia właściwego sposobu i terminu realizacji przedsięwzięcia.

Oznacza to, że warunkiem niezbędnym jest, aby planowana inwestycja, po przejściu procedury weryfikacji jej zasadności została umieszczona w jednym z możliwych programów inwestycyjnych, według których tworzy się harmonogramy zadań w zakresie inwestycji w infrastrukturze drogowej na kolejne lata.

II. MIEJSCE PLANOWANEJ DROGI EKSPRESOWEJ W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM I TRANSPORTOWYM KRAJU

II.1. Sieć drogowa

Sieć dróg publicznych w Polsce wynosi ok. 416 tysięcy kilometrów[1]. Podzielone są one na 4 kategorie:

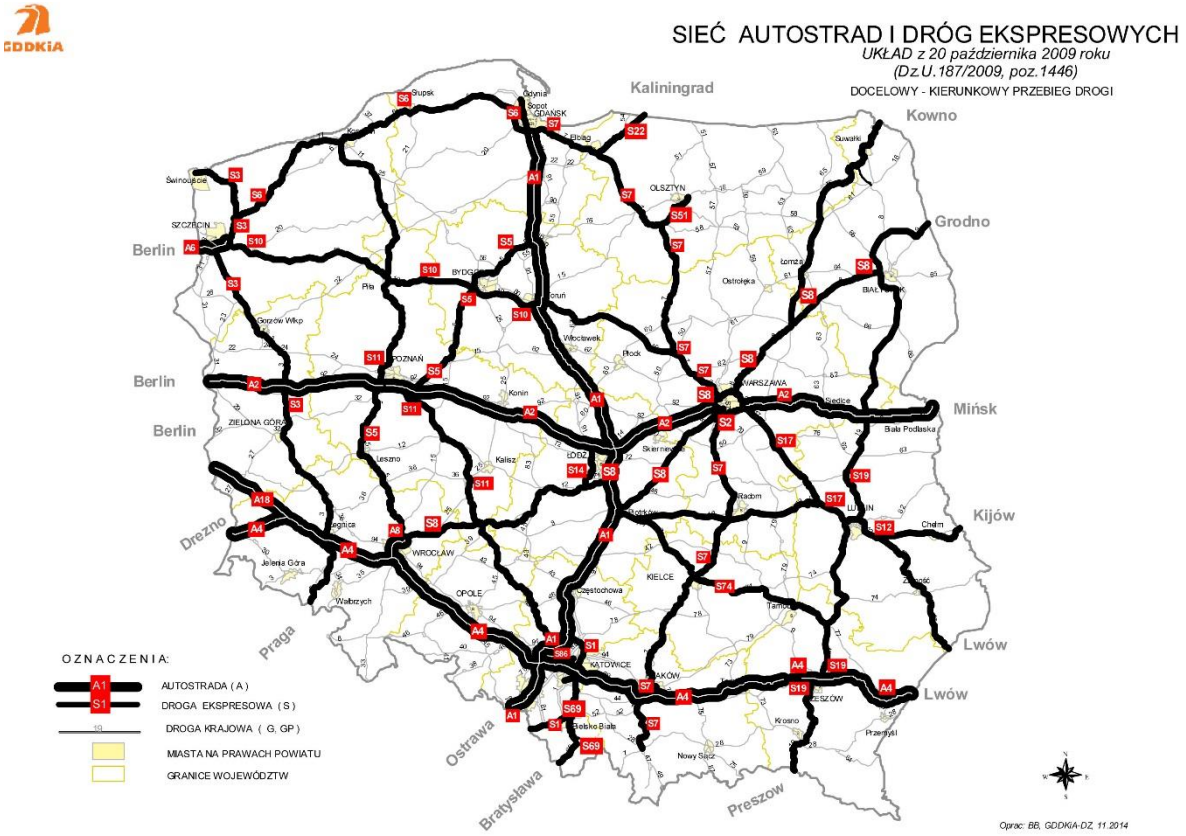
- krajowe – o łącznej długości 19.295,8 km
- wojewódzkie – o łącznej długości 28.479,5 km
- powiatowe - o łącznej długości 125.273,9 km
- gminne - o łącznej długości 242.922,6 km

Drogi krajowe stanowią niespełna 5% długości wszystkich dróg publicznych, ale – jak wykazują pomiary natężenia na sieci - przenoszą ponad 60% ruchu. Najwyższą klasą dróg krajowych są autostrady (A) i drogi ekspresowe (S); ich docelowy przebieg ustalony został w rozporządzeniu Rady Ministrów[2].

[1] - Stan na 31.12.2013 wg „Transport drogowy-suplement", Główny Urząd Statystyczny W-wa, październik 2014 r.file:///D:/samsung%20partycja%20c/!W%C5%81ASNE/!opracowaniaN/!!!!%20JESIE%C5%83%202014/P%20R%20A%20W%20O/tl_transport_wyn_dzial_2013_suplement.pdf, dostęp 12.12.2014

[2] - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2004 r. nr 128, poz. 1334 z późn. zm.).

Drogi klasy A i S mają szczególne znaczenie w układzie drogowym kraju. Budowane są w korytarzach głównych dróg krajowych (przede wszystkim tych o numeracji jednocyfrowej); służą powiązaniu najważniejszych miast i regionów oraz ważniejszych przejść granicznych. Znaczącą część ruchu stanowi tranzyt, szczególnie ten dalekiego zasięgu (przewozy międzynarodowe).



Rys. 1. Docelowa sieć autostrad i dróg ekspresowych

Układ autostrad w Polsce wyznaczony jest przebiegiem trzech głównych autostrad: A1, A2 i A4 położonych w transeuropejskich korytarzach transportowych nr VI, nr II i nr III. Ich uzupełnieniem są autostrady A6, A8 i A18 oraz sieć dróg ekspresowych. Całość ma zapewnić dogodne skomunikowanie głównych obszarów gospodarczych Polski z centrum oraz pomiędzy sobą.

II.2. Sieć TEN-T

Pod koniec lat 80. XX wieku pojawił się pomysł stworzenia transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych. Działania te miały na celu usprawnienie funkcjonowania jednolitego rynku oraz szybszy rozwój polityki regionalnej.

Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) miała służyć integracji infrastruktury transportowej (sieci drogowej i kolejowej oraz punktów węzłowych takich jak porty lotnicze, rzeczne i morskie) we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej i aspirujących do Wspólnoty (jako sieć TINA do 01.05.2004 r).

Sieć TEN-T składa się z korytarzy transportowych rozumianych jako ciągi infrastruktury transportowej międzynarodowego znaczenia, wzdłuż których przebiegają szlaki transportowe o odpowiednich parametrach technicznych z rozmieszczonymi na nich węzłami transportowymi (np. centrami logistycznymi).

Na Paneuropejskich Konferencjach Ministrów Transportu na Krecie w 1994 r. i w Helsinkach w 1997 r. ustalono przebiegi 10 korytarzy TEN-T, z których 4 przebiegały przez obszar Polski:

- Korytarz I: Helsinki – Tallin – Ryga – (Kaliningrad – Gdańsk) - Kowno – Budzisko – Warszawa
- Korytarz II: Berlin – Świecko – Poznań - Warszawa – Kukuryki - Mińsk – Moskwa – Niznij Nowgorod
- Korytarz III: Berlin / Drezno – Olszyna - Wrocław – Katowice – Kraków – Korczowa - Lwów – Kijów
- Korytarz VI: Gdynia / Gdańsk – Warszawa – Katowice – Żylina (Ostrawa – Brno – Brzeclaw)

Sieć korytarzy jest modyfikowana co 10 lat. W listopadzie 2013 r. Parlament Europejski przyjął nowy kształt transeuropejskiej sieci transportowej, złożonej z 9 korytarzy.

Rys. 2. Sieć TEN-T przyjęta przez Parlament Europejski 19.11.2013

Przez Polskę przebiegają 2 korytarze bazowe:

- Bałtyk – Adriatyk:
  - Gdynia – Gdańsk – Katowice / Sławków,
  - Gdańsk- Warszawa – Katowice,
  - Katowice – Ostrawa – Brno – Wiedeń,
  - Świnoujście – Szczecin – Poznań – Wrocław – Ostrawa,
  - Katowice – Żilina – Bratysława - Wiedeń
- Morze Północne - Bałtyk
  - Kowno – Warszawa,
  - granica z Białorusią – Warszawa – Poznań – Frankfurt nad Odrą – Berlin - Hamburg

Rys. 3. Korytarz Bałtyk-Adriatyk na terenie Polski

Przy konstruowaniu nowej sieci TEN-T nie uwzględniono starań Polski o umieszczenie w niej tzw. Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego CETC-65 łączącego Malmoe i Ystad ze Świnoujściem, następnie biegnącego przez województwa lubuskie i dolnośląskie w kierunku Czech (Praga, Brno) i dalej aż do Grecji.

Zamiast tego wprowadzono odnogę dawnego korytarza nr VI, a teraz korytarza Bałtyk – Adriatyk, ze Szczecina i Świnoujścia w kierunku południowej Europy przez Wrocław w kierunku Katowic. Połączenie Czech z portami basenu Morza Bałtyckiego i Morza Północnego zapewni równoległy do CETC-65 korytarz Orient-Bliski Wschód: Hamburg/Rostock – Berlin – Drezno – Praga – Hradec Kralove – Brno.

II.3. Programy rozwoju infrastruktury

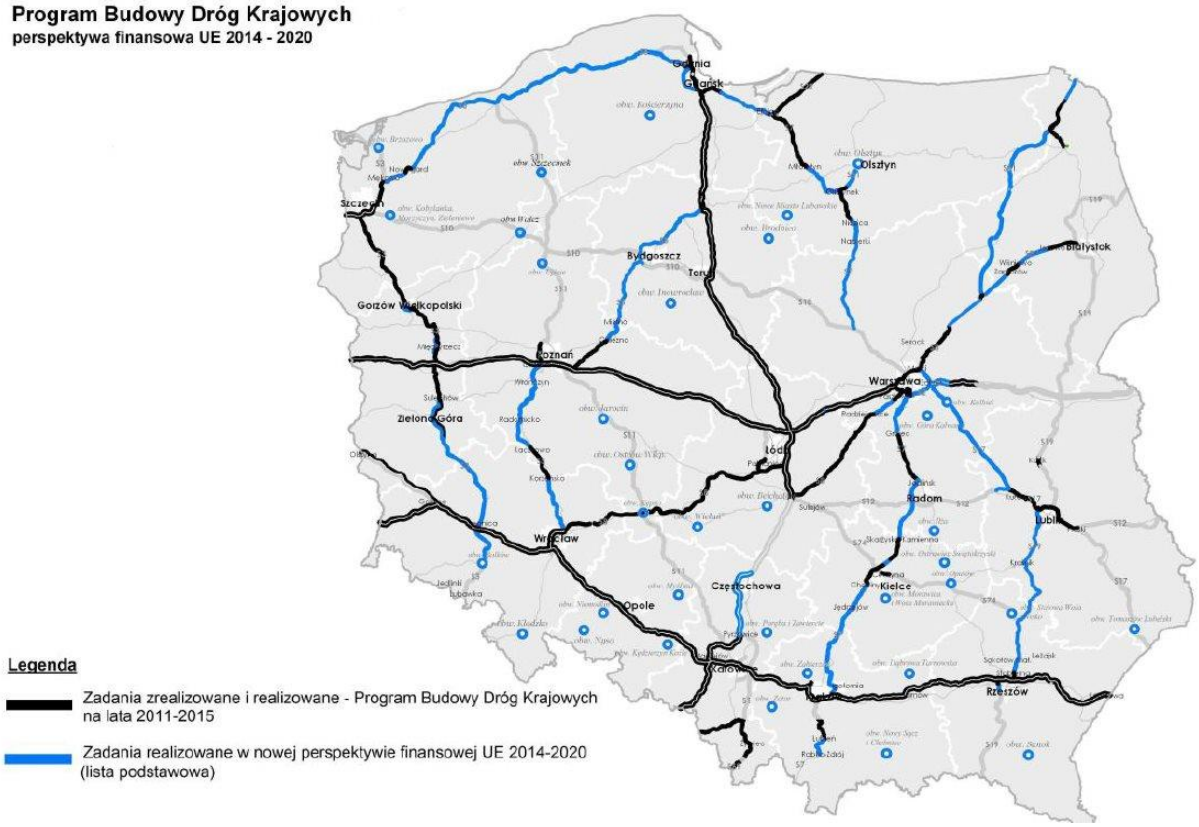
Podjęcie decyzji o realizacji planowanego zamierzenia wymaga umieszczenia go w jednym z programów rozwoju sieci drogowej. W Polsce najważniejszym zestawem projektów jest aktualny Program Budowy Dróg Krajowych.

II.3.1. Program Budowy Dróg Krajowych

Od 2007 r. inwestycje na drogach krajowych w Polsce są realizowane zgodnie z Programem Budowy Dróg Krajowych (PBDK). Pierwszy program, z perspektywą na lata 2008-2012, został przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów 25 września 2007 r. W uchwale, poza wykazem dróg będącej jej przedmiotem, wskazano także na konieczność corocznej aktualizacji Programu z uwzględnieniem między innymi stanu realizacji zadań inwestycyjnych.

Wejście w życie w październiku 2008 r. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko spowodowało konieczność opracowania nowego PBDK, którego przyjęcie musiało zostać poprzedzone sporządzeniem strategicznej oceny oddziaływania Programu na środowisko. W jej rezultacie stwierdzono, że realizacja Programu jako całości nie wpłynie znacząco na obszary Natura 2000, choć nie można uniknąć pewnych kolizji konkretnych inwestycji.

Aktualnie obowiązujący Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 w dniu 25 stycznia 2011 r. Dokument ten określa cele i priorytety inwestycyjne, wskazuje poziom i źródła niezbędnego finansowania oraz listę zadań do realizacji. Został opracowany przy uwzględnieniu dokumentów strategicznych, takich jak: „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe" (17.06.2009); „Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015" (2006); „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020" (13.07.2010); „Polityka Transportowa Państwa na lata 2006 – 2025" (27.06.2005) oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013" (listopad.2006).



Rys. 4. Program Budowy Dróg Krajowych, perspektywa finansowa UE 2014 - 2020

PBDK jest zestawem planowanych prac z kilkuletnim wyprzedzeniem; kolejność wynika z rankingów określonych na podstawie prognoz ruchowych, analiz przestrzennych (np. ciągłość i spójność z innymi elementami sieci) i ekonomicznych (analiza kosztów i korzyści), a także możliwości (ograniczeń) finansowych.

W Programie przyjęto, że zadania w zakresie rozwoju podstawowej sieci drogowej koncentrować się będą na:

- budowie wybranych odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
- budowie obejść miejscowości,
- przebudowie dróg krajowych pod kątem bezpieczeństwa, w tym poprzez uspokojenie ruchu na przejściach dróg przez miejscowości oraz na przejazdach kolejowych.

Wybór zadań do PBDK jak również ustalenie priorytetów inwestycyjnych odbywa się przy uwzględnieniu szeregu czynników, pośród których decydujące znaczenie mają:

- wpływ zadania na realizację celów określonych w Programie, w tym także poprawę płynności ruchu mierzoną natężeniem ruchu,
- ciągłość drogowych korytarzy transportowych,

- dostępność środków ze źródeł zewnętrznych, czyli środki z budżetu UE oraz kredytów Międzynarodowych Instytucji Finansowych,
- konsekwencje oddziaływania na środowisko naturalne i kolizje z obszarami chronionymi.

Przesunięcia na liście priorytetów zdarzają się, wynikają jednak najczęściej z zakłóceń w procesie przygotowania inwestycji, zwłaszcza pozyskiwania zezwoleń i decyzji administracyjnych. Istotnym czynnikiem opóźniającym realizację są także ograniczenia finansowe, a zwłaszcza wysoki koszt inwestycji, tym bardziej gdy przedmiotem projektu jest odcinek liczący kilkadziesiąt lub więcej kilometrów, który trudno byłoby etapować.

Zakres programu ograniczają rozmiary środków finansowych, jakie mogą być przeznaczone na jego realizację.

Łączny koszt pierwszego etapu Programu określono na 82,8 mld zł. Limit ten powoduje, że uzupełnianie PBDK o kolejne zadania inwestycyjne może się odbywać tylko poprzez zmiany na liście planowanych inwestycji albo w wyniku powstania oszczędności finansowych podczas realizacji innych przedsięwzięć.

II.3.2. Trans-Euroepan Network

Trans-European Network (TEN) jest programem pomocowym Unii Europejskiej funkcjonującym jako odrębna linia budżetowa w budżecie UE. Ukierunkowany jest na wspieranie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), energetycznych (TEN-E) oraz telekomunikacyjnych (e-TEN)[3].

Przewiduje możliwość finansowania dużych projektów, których głównym celem jest rozwój wspólnego rynku Unii Europejskiej poprzez wspomaganie:

- zrównoważonego rozwoju sieci transportowych,
- interoperacyjności systemu transportowego i jego spójności z innymi rodzajami transportu,
- ochrony środowiska i wzrostu standardów bezpieczeństwa,
- wzrostu zatrudnienia i stymulacji rozwoju gospodarczego w regionach peryferyjnych wymagających wsparcia,
- usprawnienia łączności regionów wyspiarskich z centralną częścią kontynentu europejskiego.

Wspierane będą przede wszystkim projekty dotyczące rozwoju systemów transportu transgranicznego, projekty składane przez więcej niż jeden kraj, projekty wysokich technologii dotyczące na przykład wdrażania i usprawniania systemów zarządzania ruchem oraz systemów bezpieczeństwa.

W ramach specjalnej linii budżetowej służącej wspieraniu działań na rzecz integracji infrastruktury sieci transportowych państw członkowskich przeznaczono w latach 1995-2013 ok. 15 mld euro. We wrześniu 2014 r. Komisja Europejska zaproponowała na lata 2014-2020 11,9 mld euro na przedsięwzięcia służące polepszeniu połączeń transportowych w Europie[4]. Środki będą skoncentrowane na zadaniach wzdłuż 9 korytarzy TEN-T.

[3] - na podst. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad http://www.gddkia.gov.pl/pl/938/ten-t, dostęp 12.12.2014

[4] - na podst. Infrastructure – TEN-T – Connecting Europe, Komisja Europejska http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/corridors_en.htm, dostęp 12.12.2014

II.4. Sposoby finansowania przedsięwzięcia

Finansowanie budowy i utrzymania dróg krajowych w Polsce odbywa się zasadniczo z dwóch źródeł: budżetu państwa wspomaganego środkami Unii Europejskiej oraz z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD).

Szacunki ekspertów wskazują, że po 2020 r. Polska nie będzie już mogła otrzymywać wsparcia z budżetu unijnego w postaci programów strukturalnych. Istnieje możliwość, że kontynuowane będą jednak instrumenty dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji skierowane do wszystkich krajów UE.

Instrument „Łącząc Europę" (ang. Connecting Europe Facility – CEF) jest nowym instrumentem finansowym, który ma się przyczynić do integracji społeczeństw krajów unijnych, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty oraz do zrównoważonego wzrostu, w którym lepsze parametry gospodarcze zostaną osiągnięty przy równoczesnym ograniczeniu niekorzystnego oddziaływania na środowisko.

Nie wiadomo na ile środkami z tego instrumentu będzie można wspomagać inwestycje położone z dala od korytarzy TEN-T, a nawet z nimi konkurujące, a takim przedsięwzięciem jest planowana droga ekspresowa Wrocław – Kłodzko – Boboszów.

Dlatego w pierwszej kolejności źródeł finansowania zarówno tego projektu, jak i innych inwestycji drogowych należy szukać wewnątrz kraju.

II.4.1. Środki budżetowe

Środki finansowe służące realizacji zadań ujętych w PBDK pochodzą z dwóch podstawowych źródeł, tzn. z budżetu państwa oraz z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD).

Środki budżetu państwa przeznaczane są na wydatki o charakterze bieżącym: prace przygotowawcze, zarządzanie drogami krajowymi, utrzymanie bieżące, remonty dróg krajowych oraz wydatki majątkowe: inwestycje kubaturowe i zakupy dóbr gotowych.

Źródłem finansowania tych wydatków są m.in. planowane wpływy z akcyzy od paliw silnikowych w odpowiedniej proporcji dzielone pomiędzy drogi i koleje[5] oraz środki przeznaczone na współfinansowanie zadań finansowanych z udziałem środków UE.

Natomiast wszelkie zadania inwestycyjne są finansowane z Krajowego Funduszu Drogowego ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wydatki realizowane będą na podstawie corocznego planu finansowego KFD, spójnego z PBDK.

Konto KFD zasilają:

- część wpływów z opłaty paliwowej (według proporcji ustalonej w ustawie[6]), czyli para podatku wpływającego bezpośrednio do KFD z pominięciem budżetu państwa,

[5] - zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2005 r., nr 267, poz. 2251 z późn. zm.)

[6] - zgodnie z art.37i ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931 z późń. zm.).

- wpływy z opłaty elektronicznej pobieranej zgodnie z ustawą o drogach publicznych[7] zarówno z sieci autostrad i dróg ekspresowych jak i części dróg krajowych określonych w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów[8],
- środki z budżetu UE w formie refundacji z tytułu wydatków poniesionych na realizację zadań określonych w programach operacyjnych,
- kredyty międzynarodowych instytucji finansowych zaciągane przez BGK oraz obligacje emitowane przez BGK pod przyszłe wpływy z opłaty paliwowej.

Opłata paliwowa jest również podstawą do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania obligacji, a także spłaty tego długu.

Środkami z KFD mogą także służyć finansowanie budowy przedsięwzięć powierzonych drogowym spółkom specjalnego przeznaczenia. Spółka powoływana jest przez ministra właściwego do spraw transportu na podstawie ustawy[9] do realizacji konkretnego przedsięwzięcia.

II.4.2. Opłata elektroniczna

Od lipca 2011 r. użytkowany jest system poboru opłat za korzystanie z dróg w formie elektronicznej, tzw. e-myto lub viaTOLL.

System obejmuje pobór opłat od wszystkich pojazdów samochodowych i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz od autobusów niezależnie od ich masy na wybranych (wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. i sukcesywnie nowelizowanym) odcinkach autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych. System obejmuje również pobór opłat od samochodów osobowych na odcinkach płatnych autostrad będących w zarządzie GDDKiA.

Na początku 2014 r. e-myto obejmowało 2653 km dróg płatnych. W pierwszym okresie działalności, od 3 lipca 2011 do 31 grudnia 2013 r., wpływy z systemu viaTOLL wyniosły 2,515 mld zł, z czego prawie 1,2 mld zł zasiliło konto Krajowego Funduszu Drogowego (KFD)[10]. W kolejnych latach należy spodziewać się wyraźnego zwiększenia skali wpływów, co wynikać będzie zarówno z zakończenia spłaty kosztów poniesionych na infrastrukturę służącą poborowi przez operatora systemu (łącznie ok. 4 mld zł) jak również z rozszerzania zasięgu systemu na kolejne odcinki dróg i kolejne grupy użytkowników.

O szybkim przyroście wpływów świadczą dane porównawcze z sierpnia 2014 i sierpnia 2013 r.[11]: 117,8 mln zł wobec 87 mln zł. Łączne wpływy do końca sierpnia 2014 r. przekroczyły 3,4 mld zł.

Można przewidywać, że właśnie przychody z opłat drogowych wnoszonych przez użytkowników dróg będą w przyszłości, głównym źródłem środków finansowych na budowę i utrzymanie infrastruktury drogowej. Spodziewać się można także, że drogami płatnymi, także dla samochodów osobowych staną się nie tylko autostrady, ale i drogi ekspresowe.

---

[7] - Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.260)

[8] - 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.)

[9] - zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2007 r. Nr 23 poz. 136 z późn. zm.)

[10] - Wpływy z systemu viaTOLL wyniosły łącznie 2,515 mld zł do końca 2013 r., Portal wyborcza.biz http://wyborcza.biz/Gieldy/1,132329,15282559,Wplywy_z_systemu_viaTOLL_wyniosly_lacznie_2_515_mld.html, dostęp 12.12.2014

[11] - Rekordowe wpływy z system viaTOLL w sierpniu. Portal Newseria Inwestor http://www.inwestor.newseria.pl/depesze/rekordowe_wplywy_z,d251540818, dostęp 12.12.2014

II.4.3. Finansowanie dłużne

W ramach Programu Budowy Dróg Krajowych przewidziano możliwość finansowania przedsięwzięć poprzez środki pochodzące z kredytów.

W chwili obecnej najkorzystniejsze warunki dla kredytów inwestycyjnych oferuje Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Okres karencji długu może sięgać 10 lat, a okres zapadalności nawet 35 lat. Ze względu na bardzo niską marżę kredytową preferencyjna jest również stopa oprocentowania kredytu. W imieniu GDDKiA kredyty w EBI zaciąga Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

BGK pozyskuje środki również poprzez emisję obligacji, które uzupełniają finansowanie dłużne w przypadku wyczerpania możliwości korzystania z długu EBI.

II.4.4. Partnerstwo publiczno-prywatne

Od połowy lat 90. XX wieku czynione są próby zastosowania w Polsce mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako sposobu finansowania niektórych (wybranych) inwestycji infrastrukturalnych.

Napotyka to jednak spore problemy w przypadku inwestycji drogowych, które w większości są przedsięwzięciami niekomercyjnymi, gdyż dotyczą dróg na których nie pobiera się bezpośrednio opłat od użytkowników. Powstaje zatem problem pozyskiwania wpływów rekompensujących nakłady ponoszone przez stronę prywatną.

Z kolei w przypadku dróg, dla których przewidziano pobieranie opłat (autostrady płatne) zanotowano znikome zainteresowanie potencjalnych inwestorów. Przyczyną były niezadowalające dla polskiego biznesu wskaźniki zwrotu z kapitału, będące zarówno konsekwencją wysokich nakładów jak i relatywnie niewielkich przychodów.

Potencjalni inwestorzy nie byli w stanie pokryć nakładów z własnego kapitału, a korzystanie z kredytów bankowych podnosiło wysokość kosztów budowy, co dodatkowo obniżało rentowność inwestycji.

Propagowany przed laty system budowy dróg przez inwestorów prywatnych, zwany BOT (build-operate-transfer, tzn. wybuduj-eksploatuj-przekaż) nie jest tak naprawdę alternatywnym sposobem realizacji inwestycji, a jedynie innym, znacznie gorszym i droższym dla państwa, sposobem kredytowania. Gorszym, bo zrzeczono się kontroli nad istotnymi fragmentami sieci drogowej, a droższym, gdyż państwo ma zawsze wyższą wiarygodność kredytową niż działające w nim podmioty.

W ramach pierwszej generacji PPP udzielono koncesji na budowę i eksploatację płatnej autostrady A2 na odcinku Nowy Tomyśl – Konin oraz koncesji na eksploatację zbudowanej już wcześniej, przed wejściem w życie systemu koncesyjnego, autostrady A4 na odcinku Katowice – Kraków. W obu przypadkach państwo zobowiązało prywatnego partnera do budowy drogi i jej utrzymywania oraz przekazało mu prawo do pobierania i zatrzymywania wpływów z opłat przez okres 30-35 lat. W tym modelu koncesjonariusz sam decyduje o wysokości opłat i sposobie ich poboru (stąd niemożność dojścia do porozumienia w sprawie wprowadzenia jednolitego poboru opłat na całej sieci dróg płatnych w Polsce).

Inny model przyjęto w przypadku projektów PPP drugiej generacji obejmującej autostradę A1 na odcinku Gdańsk-Toruń oraz autostradę A2 na odcinku Świecko –Nowy Tomyśl. W tych przypadkach prywatni inwestorzy sfinansowali (głównie z kredytów gwarantowanych przez państwo) i zbudowali drogi, a państwo zobowiązało się do wypłacania określonej w umowie koncesyjnej opłaty za udostępnienie drogi. W tej sytuacji państwo ma wpływ na poziom opłat (ryzyko ruchu jest ryzykiem strony publicznej), a koncesjonariusz jest zobowiązany do poboru opłat i przekazywania ich w całości na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego.

Wydaje się możliwe zastosowanie analogicznego sposobu finansowania kosztownych inwestycji infrastrukturalnych (według formuły PPP drugiej generacji) także na innych drogach, włącznie z bezpłatnymi. Podmiot prywatny dysponujący wolnymi środkami finansowymi mógłby sfinansować

realizację projektu, a zwrot poniesionych nakładów otrzymywałby w postaci rat wpłacanych przez budżet państwa lub samorządu, na którego terenie inwestycja została zrealizowana.

Należy także zauważyć, że wraz z upowszechnianiem się urządzeń do zdalnego pobierania opłaty elektronicznej pojawiają się możliwości rozszerzania sieci dróg, na których pojawiają się przychody finansowe (przykładem odcinki „zwykłych" dróg krajowych na których zainstalowano bramownice systemu viaTOLL). Powiększanie długości dróg płatnych oraz liczby użytkowników zobowiązanych do wnoszenia opłat jest zgodne z prawem unijnym, a nawet zalecane, przez Komisję Europejską.

Opłata elektroniczna zależna od ilości przejechanych kilometrów wydaje się w chwili obecnej najbardziej sprawiedliwym sposobem realizacji zasady „użytkownik płaci".

II.4.5. Budżet samorządowy

Jednym z możliwych sposobów finansowania inwestycji jest przejęcie jej przez samorząd i budżet wojewódzki, jako zadania mającego istotne znaczenie w skali regionalnej.

Najprawdopodobniej wymagałoby to obniżenia klasy technicznej planowanej drogi do kategorii GP (główna ruchu przyśpieszonego), gdyż według aktualnych przepisów prawnych, planowanie i zarządzanie drogami klasy A i S należy do wyłącznych kompetencji organu rządowego (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad).

Drogę klasy GP mogą cechować podobne parametry techniczne jak drogę ekspresową: pełna bezkolizyjność, tzn. krzyżowanie się z innym drogami tylko poprzez węzły z ewentualną kolizyjnością na drogach niższej klasy; separacja kierunkowa ruchu (osobne jezdnie, także jezdnie serwisowe) i rodzajowa (bez możliwości wtargnięcia pieszych, rowerów, itp.), a jednocześnie może być drogą wojewódzką.

Obsługa terenów przyległych odbywa się przez węzły bezpośrednio połączone z głównym ciągiem drogi albo poprzez równoległe do niego jezdnie zbiorcze (serwisowe). Większa gęstość węzłów poprawia dostępność, ale równocześnie zmienia charakter drogi – w ogóle potoku maleje udział ruchu tranzytowego, na rzecz podróży związanych z obsługą przyległego terenu.

Przykładem takiej drogi jest droga wojewódzka nr 902 na obszarze Konurbacji Górnośląskiej. Przebiega ona przez 6 miast: Katowice, Chorzów, Świętochłowice, Rudę Śląską, Zabrze i Gliwice. W chwili obecnej ma 26 km (docelowo 31,3 km, trwa budowa ostatniego odcinka) i łączy autostradę A1 z drogą ekspresową S86. Na całym przebiegu jest w pełni bezkolizyjna, ma przekrój 2 jezdnie po 3 pasy ruchu, fragmentarycznie uzupełnione jezdniami serwisowymi, węzły średnio co 1,3 km (na terenie silnie zurbanizowanym).

Możliwa jest także budowa drogi Wrocław – Kłodzko – Boboszów w klasie GP, ale z jednopoziomowymi skrzyżowaniami zamiast węzłów. Przykładem jest droga krajowa nr 8 (tzw. „gierkówka") na odcinku Piotrków Trybunalski – Mszczonów, przez ponad 30 lat funkcjonująca jako zwykła dwujezdniowa przy natężeniu ruchu znacznie przekraczającym to, jakie jest prognozowane w korytarzu Wrocław – Kłodzko, która dopiero niedawno, po ponad 30 latach eksploatacji, została przebudowana do klasy S.

Tab. 1. Porównanie warunków technicznych wymaganych dla dróg klasy A, S i GP

Parametr	A (autostrada)	S (ekspresowa)	GP (główna ruchu przyśpieszonego)
Prędkość projektowa drogi [km/h]			
- poza terenem zabudowanym	120,100	120, 100, 80	100, 80, 70, 60
- na terenie zabudowy	120,100, wyjątkowo 80	80, 70, 60	70, 60
Szerokość pasa ruchu [m]			
- poza terenem zabudowanym	3,75	3,50, ewent. 3,75	3,50
- na terenie zabudowy	3,50	3,50	3,50
Szerokość pasa awaryjnego [m]	3,00-2,50	2,50	2,00 (utwardzone pobocze)
Szerokość gruntowego pobocza [m]	1,25	0,75	1,50 (0,75 przy utwardzonym poboczu)
Rodzaj skrzyżowania			
- z drogami klasy A, S	węzeł	węzeł	węzeł
- z drogami klasy GP	węzeł	węzeł, wyjątkowo skrzyżowanie skanalizowane	węzeł, wyjątkowo skrzyżowanie skanalizowane
- z drogami klasy G	przejazd drogowy (różnopoziomowy), wyjątkowo węzeł	węzeł, wyjątkowo skrzyżowanie skanalizowane	skrzyżowanie skanalizowane, wyjątkowo węzeł
- z drogami klasy Z, L, D	przejazd drogowy (różnopoziomowy)	przejazd drogowy (różnopoziomowy)	skrzyżowanie skanalizowane, skrzyżowanie na prawe skręty
Rodzaj węzła na skrzyżowaniu z drogą			
- klasy A	bezkolizyjny (WA)	bezkolizyjny (WA)	bezkolizyjny (WA), częściowo bezkolizyjny (WB)
- klasy S	bezkolizyjny (WA)	bezkolizyjny (WA), częściowo bezkolizyjny (WB)	częściowo bezkolizyjny (WB), kolizyjny (WC)
- klasy GP	bezkolizyjny (WA), częściowo bezkolizyjny (WB)	kolizyjny (WC)	częściowo bezkolizyjny (WB), kolizyjny (WC)
- klasy G	częściowo bezkolizyjny (WB)	kolizyjny (WC)	częściowo bezkolizyjny (WB), kolizyjny (WC)
Minimalna odległość między węzłami [km]			
- poza terenem zabudowanym	15 (wyjątkowo 5)	5 (wyjątkowo 3)	2 (wyjątkowo 1)
- w sąsiedztwie dużego miasta lub zespołu miast	5 (wyjątkowo 3)	3 (wyjątkowo 1,5)	1 (wyjątkowo 0,6)

Opracowane na podstawie rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

III. PODSUMOWANIE

Planowana droga ekspresowa Wrocław – Kłodzko – Boboszów nie jest uwzględniona ani w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce, ani w Programie Budowy Dróg Krajowych stanowiącym zestaw planowanych prac inwestycyjnych na drogach krajowych formalnie do roku 2015, a w praktyce do zakończenia obowiązywania Umowy Partnerstwa Polski z Unią Europejską, czyli do roku 2020. Nie została również ujęta – jako droga krajowa nr 8 (dk8) - wśród dróg krajowych przewidzianych do przebudowy w ramach PBDK.

Biorąc pod uwagę przedstawione kryteria doboru zadań inwestycyjnych do PBDK (prognozowane natężenie ruchu, wskaźniki wynikowe analizy kosztów i korzyści, wysokość nakładów finansowych) nie wydaje się możliwe, by, co najmniej do 2020 r., była możliwa budowa planowanej drogi.

Decydującym parametrem obniżającym zasadność realizacji projektu jest natężenie ruchu. Ani obecne natężenie, ani prognozy na najbliższe 15 lat nie wskazują na konieczność budowy połączenia Wrocławia z Kłodzkiem i Boboszowem jako drogi ekspresowej.

Mogłoby się to zmienić w przypadku powstania nowych dużych generatorów w okolicach Kłodzka (ale ukierunkowanych na centrum kraju, a nie na połączenia równoleżnikowe w kierunku Nysy i Opola albo Kudowy).

Można także podjąć działania w kierunku wykreowania – przy współudziale strony czeskiej – nowego ciągu drogowego łączącego Wrocław z Brnem, wykorzystując fakt, że oba miasta leżą w bazowych korytarzach sieci TEN-T (Wrocław na jednej z odnóg korytarza Bałtyk-Adriatyk, a Brno w korytarzu Orient-Bliski Wschód).

Przedłużenie drogi w kierunku Republiki Czeskiej wymagałoby w pierwszej kolejności przeanalizowania parametrów ruchowych i ekonomicznych tak skonstruowanego połączenia sieci autostrad polskich i czeskich (przy uwzględnieniu priorytetu dla równoległej drogi ekspresowej S3). Podjęcie prac studialno-projektowych powinno być poprzedzone porozumieniem uzgadniającym miejsce połączenia dróg po obu stronach granicy[12].

Zasadnym może być również dokonanie analiz dla budowy w korytarzu Wrocław – Kłodzko – Boboszów drogi o niższej klasie technicznej. Droga klasy GP 2x2 może jedynie nieznacznie odbiegać pod względem warunków technicznych od ekspresowej, a z uwagi na łatwiejsza etapizację (np. poprzez odłożenie w czasie budowy węzłów, co w przypadku ekspresowej praktycznie nie wchodzi w grę), możliwe byłoby uzyskiwanie pożądanego efektu komunikacyjnego znacznie szybciej i niższym kosztem.

[12] - Przykład: Porozumienie o miejscu połączenia planowanej autostrady D18 po stronie słowackiej i planowanej drogi dwujezdniowej po stronie polskiej w miejscowościach Zwardoń i Skalite (M.P. z 2001 r. nr 6 poz. 121 i 122)

IV. HARMONOGRAM