

Wojciech Drożdż

Problemy implementacji infrastruktury transportowej na przykładzie budowy zachodniopomorskiego centrum logistycznego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 77, 75-82

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH DROŻDŹ

**Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Uniwersytet Szczeciński**

**PROBLEMY IMPLEMENTACJI INFRASTRUKTURY
TRANSPORTOWEJ NA PRZYKŁADZIE BUDOWY
ZACHODNIOPOMORSKIEGO CENTRUM LOGISTYCZNEGO**

Wprowadzenie

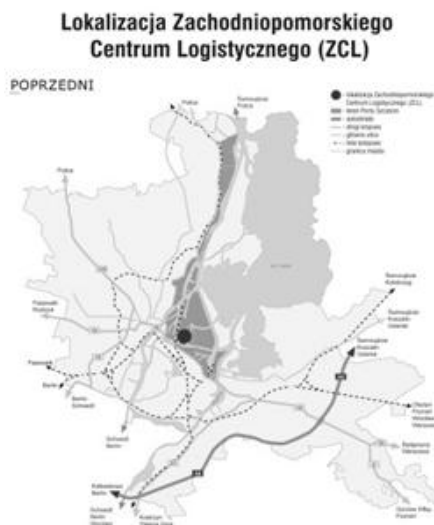
Większość inwestycji, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych, charakteryzuje zróżnicowany poziom opłacalności, przede wszystkim poziom rentowności, na jaki może liczyć inwestor angażujący prywatne lub publiczne środki finansowe. Inwestycje punktowe, takie jak np. terminale, mają cechy typowych inwestycji komercyjnych i nastawione są na osiągnięcie znacznego zysku w stosunkowo krótkim czasie. Sytuacja w odniesieniu do kapitałochłonnych inwestycji drogowych i kolejowych wygląda inaczej, gdyż są one ukierunkowane na korzyści długoterminowe, a często na korzyści społeczne powstające głównie w ich otoczeniu. Do korzyści takich zaliczyć można m.in. wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu, ożywienie gospodarcze, zwiększenie ilości przewozów tranzytowych, powstawanie nowych miejsc pracy. Różnice te powodują, że proces decyzyjny wygląda w obu przypadkach zupełnie inaczej, a motywacje, jakimi kierują się inwestorzy, są odmienne. Implementacja infrastruktury jest procesem, w który w naturalny sposób wpisane są określone problemy i sprzeczności. Całkowite ich wyeliminowanie wydaje się niemożliwe. Trzeba jednak dokładać starań, aby nie stanowiły one istotnych przeszkód uniemożliwiających harmonijny rozwój. Ze względu na fakt, że niewystarczający poziom rozwoju infrastruktury jest czynnikiem ograniczającym konkuren-

cyjność gospodarki, a w konsekwencji tempo rozwoju gospodarczego, konieczne jest podejmowanie działań usprawniających procesy decyzyjne i działalność inwestycyjną w odniesieniu do tworzenia nowej oraz modernizowania istniejącej infrastruktury transportowej w Polsce.

1. Zachodniopomorskie Centrum Logistyczne jako przykład punktowej inwestycji infrastrukturalnej

Zachodniopomorskie Centrum Logistyczne (ZCL) powstało na terenie o powierzchni 20 ha, w głównym ciągu komunikacyjnym rejonu przeładunków drobnicy konwencjonalnej na terenie portu w Szczecinie. Istotne jest to, że centrum powstawało równolegle z bezpośrednio sąsiadującym terminalem kontenerowym na Ostrowie Grabowskim (rysunek 1), dzięki czemu została zapewniona większa przepustowość portu. Inwestycja realizowana była w latach 2005–2007¹. Głównym inwestorem, co warto podkreślić – inwestorem publicznym, był Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA. Rozwiązanie lokalizacyjne tej inwestycji można traktować jako modelowe ze względu na wspomniane wcześniej zwiększenie przepustowości portu.

¹ <http://www.port.szczecin.pl/>.



Rys. 1. Lokalizacja Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego

Źródło: <http://www.port.szczecin.pl/>.

Budowa Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego stanowi przykład inwestycji infrastrukturalnej punktowej i w związku z tym ma charakter inwestycji komercyjnej, nastawionej na osiąganie znacznego zysku w stosunkowo krótkim czasie inaczej niż w przypadku inwestycji dotyczących infrastruktury liniowej. Inwestycje punktowe i liniowe są często ogniwami tego samego procesu transportowego, rozumianego zarówno jako różne gałęzie transportu, jak też jako obiekty infrastruktury liniowej i punktowej.

2. Znaczenie elementów sieci transportowej i bariery w ich implementacji

Zachodniopomorskie Centrum Logistyczne zlokalizowane jest na obszarze wybrzeża Morza Bałtyckiego. Charakterystyczne dla tego rejonu jest tworzenie ciągów transportowych składających się z portów oraz dróg i autostrad oraz linii kolejowych łączących porty z ich zapleczem. Sieć ta uzupełniona jest terminalami lądowymi i punktami przeładunkowymi znajdującymi się na przecięciu szlaków transportowych ze szlakami wschód–zachód, łączącymi Europę Zachodnią z krajami WNP, pośrednio z krajami Azji Środkowej i Dalekiego

Wschodu. Szlaki te charakteryzują się również znaczną długością, a przede wszystkim tym, że zwykle rozwijane są w oparciu o porty morskie zlokalizowane na obu ich krańcach.

Rozbudowa szlaków i obiektów infrastrukturalnych zarówno od strony decyzyjnej, jak i wykonawczej leży w gestii różnych decydentów i podmiotów zarządzających, a co najistotniejsze, różne są źródła ich finansowania. Zadania w zakresie budowy dróg i autostrad w Polsce finansowane są przez:

- a) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad,
- b) spółki specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych,
- c) samorządy w odniesieniu do poszczególnych kategorii dróg (podporządkowanych różnym szczeblom samorządów).

Budowa dróg publicznych może być realizowana przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego².

Budowę autostrad finansuje się:

- a) ze środków własnych spółek specjalnego przeznaczenia oraz uzyskanych przez nie kredytów bankowych i pożyczek, a także ze środków pochodzących z emisji obligacji, w tym obligacji przychodowych,
- b) ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalanych corocznie w ustawie budżetowej,
- c) ze środków Funduszu Drogowego,
- d) z innych źródeł.

Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w transporcie kolejowym odbywa się z budżetu państwa (wielkość środków określa ustawa budżetowa). Obligatoryjnie finansowane są inwestycje:

- a) wynikające z umów i porozumień międzynarodowych,
- b) dotyczące linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym,
- c) oraz koszty przygotowania realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym.

Inwestycje te mogą być fakultatywnie finansowane ze środków:

- a) zarządcy infrastruktury kolejowej,
- b) jednostek samorządu terytorialnego,

² Na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2007, nr 19, poz. 115.

c) z innych źródeł.

Inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe o znaczeniu państwowym obligatoryjnie finansowane są przez zarządcę. Natomiast fakultatywnym źródłem finansowania dla tych linii może być: budżet jednostek samorządu terytorialnego lub inne źródła.

Ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane inwestycje, takie jak budowa i przebudowa infrastruktury dworców kolejowych bezpośrednio związana z obsługą podróżnych oraz inwestycje kolejowe wynikające z programów rozwoju infrastruktury transportowej.

Inwestycje obejmujące linie kolejowe są prowadzone w ramach programu wieloletniego, który określa rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych na okres nie krótszy niż 3 lata i zawiera w szczególności harmonogram przygotowania oraz realizacji poszczególnych inwestycji z podziałem na roczne etapy, a także wskazuje wszystkie źródła finansowania tych inwestycji. W programie tym wskazuje się, czy dana inwestycja dotyczy linii kolejowej o znaczeniu państwowym oraz czy dana inwestycja jest współfinansowana ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto Fundusz Kolejowy może być wykorzystany do finansowania zadania w zakresie przygotowania oraz budowy i przebudowy linii kolejowych.

Budowa infrastruktury transportu morskiego zapewniającej dostęp do portów jest finansowana ze środków budżetu państwa. Budowa infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach podmiotu zarządzającego jest finansowana ze środków tego podmiotu. Inwestycje te mogą być ponadto dofinansowane przez budżet państwa.

2.1. Różny czas trwania inwestycji

Inwestycje punktowe, np. budowa terminali, charakteryzują się z reguły krótszym okresem realizacji, podczas gdy linie kolejowe lub drogi buduje się lub modernizuje przez wiele lat. Jest to związane zarówno z rozmiarami, pracochłonnością i kapitałochłonnością tego typu inwestycji, jak też z czasochłonnymi i uciążliwymi procedurami towarzyszącymi, a dotyczącymi na przykład kwestii lokalizacyjnych czy środowiskowych.

2.2. Inne czynniki utrudniające implementację infrastruktury

Implementacja infrastruktury jest utrudniona m.in. w przypadkach:

- a) rozdzielenia kompetencji w zakresie planowania i budowy oraz zarządzania infrastrukturą pomiędzy wiele podmiotów (np. podział kompetencji wynikający z ustalenia różnych kategorii dróg przypisanych samorządom różnych szczebli oraz podmiotowi zarządzającemu drogami krajowymi);
- b) skupienia zarządzania całością infrastruktury w rękach jednego podmiotu, dla którego zarządzanie infrastrukturą będącą w kręgu zainteresowania lokalnego lub samorządów skupionych na określonym obszarze stanowi zaledwie wycinek działalności (jest tak w przypadku zarządzania krajową infrastrukturą kolejową)³.

W pierwszym przypadku rozproszenie kompetencji jest trudne do przezwyciężenia w drodze instytucjonalnej, natomiast w drugim przypadku problemem jest zainteresowanie krajowego zarządcy zamierzeniami samorządów.

Podsumowanie

Opierając się na przywołanym przykładzie budowy infrastruktury punktowej – Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego, można stwierdzić, że warunkiem sprawnej realizacji tego typu przedsięwzięć jest powołanie odrębnych podmiotów realizujących zadania z zakresu inwestycji (na przykład drogowych obejmujących zarówno drogi krajowe, jak i drogi samorządowe). Choć obecnie takie jednostki powstają, to jednak szczegółowa analiza sytuacji w tym zakresie wskazuje na potrzebę poprawy rozwiązań instytucjonalnych oraz konieczność usprawnienia procedur współpracy zapewniających właściwą implementację infrastruktury transportowej. Istotne jest, by instytucjonalne i proceduralne zmiany warunkujące szybkie i efektywne wdrożenie inwestycji infrastrukturalnych polegały nie tylko na tworzeniu nowych instytucji⁴ (wniosek ten jest zbieżny do wniosku zaprezentowanego w Komunikacie Komisji do PE, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów do-

³ SoNorA output .4.3, Overview of Persistent Problematic Infrastructure Realisation, 2011

⁴ Partnerships Victoria , Practitioners' Guide, Guidance Material, Partnerships Victoria, June 2001, [http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/\\$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf).

tyczącego Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, COM (2009) 248/3, pkt 6.1), ale przede wszystkim obejmowały działania polegające na:

- a) porozumieniach o różnym charakterze, pomiędzy różnymi kategoriami podmiotów (samorządowe, krajowe, przedsiębiorcy, inne podmioty), mających na celu realizację inwestycji na określonym obszarze;
- b) koncentracji sił i środków;
- c) efektywnym wykorzystaniu środków finansowych, zwiększeniu środków przeznaczonych na utrzymanie i rozwój infrastruktury;
- d) nastawieniu na zwiększoną absorpcję środków unijnych;
- e) uproszczeniu przepisów dotyczących realizacji inwestycji, w celu przyspieszenia etapu przedrealizacyjnego;
- f) uchyleniu nadmiernie rozbudowanych wymagań z zakresu ochrony środowiska (z zastrzeżeniem, że nie może to być ze szkodą dla słusznych postulatów i wymagań ochrony środowiska);
- g) uproszczeniu przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Formułując generalną konkluzję, należy podkreślić, że konieczne jest lepsze wykorzystanie już istniejących instytucji i procedur, przez ich doskonalenie oraz dostosowanie do aktualnych wymagań. Ponadto, mało wystarczające okazać się mogą strategie implementacji infrastruktury i plany realizacyjne kiedy uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne stanowią istotną barierę w ich wdrożeniu.

Literatura

<http://www.port.szczecin.pl/>.

Partnerships Victoria, Practitioners' Guide, Guidance Material, Partnerships Victoria, June 2001, [http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/\\$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf).

SoNorA output 4.3, Overview of Persistent Problematic Infrastructure Realisation, 2011.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2007, nr 19, poz. 115.

**PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF TRANSPORT
INFRASTRUCTURE ON THE EXAMPLE OF THE CONSTRUCTION OF
ZACHODNIOPOMORSKIE LOGISTIC CENTER**

Summary

The permanent organizational, legal and financial problems are included in the process of creating the efficient transport infrastructure routes. It is due to the specific character of investments in infrastructure, characterized by high capital intensity, long designing and implementation of construction works period and often difficult to define scope of benefits, both financial benefits for the investor, as well as social benefits and generally economic achieved in the broader surroundings of the project. Therefore, infrastructure investments in the transport sector make a number of difficulties both at the stage of decision-making and implementation one. These investments consist of the various cells of transport process, understood both as different modes of transport, as well as linear and punctual infrastructure facilities. The investments covering building the new infrastructure face various barriers and obstacles that cause delays in the execution. There are obstacles: legal, for example overly complex tender procedures, institutional, financial, logistical, financial contractor obstacles or related to the lack of adjustment of infrastructure to the needs/opportunities.

Translated by Wojciech Drożdż