

## Priorytety zrównoważonego rozwoju infrastruktury

### 1. Konieczność koordynacji interwencjonizmu państwowego

Zaangażowanie państwa w rozwój infrastruktury - interwencjonizm państwowy - wymaga koordynacji. Potrzebna jest jasna wizja polityki rozwojowej, a także koncepcja udoskonalania wspierających ją narzędzi. Równie ważna jest zdolność do określenia priorytetów rozwojowych dotyczących wszystkich dziedzin, od energetyki po transport, oraz środków, jakie mają być przeznaczone na ich realizację.

#### Uzasadnienie i uszczegółowienie

**Istnieje potrzeba wypracowania koncepcji międzysektorowego rozwoju infrastruktury, obejmującej wizję i priorytety transportu i energetyki. Proces powinien być koordynowany przez podmiot odpowiedzialny za realizację przedsięwzięć z zaangażowaniem państwa.**

Istnieje wiele średnio- i długookresowych strategii rządowych, zawierających m.in. planowane inwestycje w szeroko rozumianą infrastrukturę. Problem polega na tym, że prezentują najczęściej „myślenie życzeniowe”, brakuje im natomiast spójnej wizji uwzględniającej, z jednej strony - możliwości i źródła finansowania projektów, a z drugiej - ekonomicznych korzyści wynikających z ich realizacji. Co ważne, korzyści, poprzez poprawę sytuacji gospodarczej, prowadzą m.in. do zwiększenia dochodów sektora finansów publicznych, przynajmniej częściowo rekompensując nakłady poniesione na inwestycję.

Dotychczasowe programy rządowe nie zawierają kompleksowych analiz korzyści i kosztów, nie wspominając o braku jednolitej metodyki w przeprowadzanych obliczeniach. Nie uwzględniają też wzajemnych relacji między poszczególnymi inwestycjami. Jest to o tyle istotne, że projekty infrastrukturalne nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od innych inwestycji realizowanych w tej samej branży. Często są one bowiem komplementarne i sprzyjają powstawaniu efektów synergii. Z drugiej strony, korzyści z inwestycji mogą okazać się mniejsze niż oczekiwano, gdyż większość z nich udało się osiągnąć dzięki wykonaniu innego, nieuwzględnionego w bieżącej analizie projektu.

Co nie mniej istotne, decyzja o przeznaczeniu środków na finansowanie wieloletniego programu inwestycyjnego w jednym obszarze w naturalny sposób ogranicza możliwości równoległego finansowania innych projektów. Oznacza to potrzebę planowania nakładów na inwestycje infrastrukturalne w sposób kompleksowy i skoordynowany, uwzględniający zarówno korzyści wynikające z realizacji tych projektów, jak i możliwości ich finansowania.

Mamy do czynienia z dwoma istotnymi rynkami: **infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych i dostępu do infrastruktury**. Na obu państwo odgrywa aktywną rolę.

Dla inwestycji istotne znaczenie ma m.in. kształtowanie stosunków pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego i dostępność środków w perspektywie długoterminowej. W pierwszym przypadku, relacje powinny być zgodne z naturalnym charakterem procesu inwestycyjnego; należy unikać sytuacji, w której podejmowany jest większy zakres zadań niż pula dostępnych środków. Z kolei w kształtowaniu dostępu jedne z najważniejszych zadań w sektorach infrastrukturalnych pełnią modele taryfowe (modele prowadzące do

suboptymalnych rozwiązań). Szczególnie widoczne jest to w sektorze energetycznym, który stoi przed załamaniem ekonomicznych podstaw funkcjonowania m.in. ze względu na stosowanie stawek uśrednionych. W transporcie kolejowym nie sprawdził się model rozdzielania infrastruktury i działalności operatorskiej.

W rzeczywistości przedstawione problemy i wyzwania dotyczą nie tylko inwestycji infrastrukturalnych, ale całej polityki realizowania i finansowania zadań publicznych przez państwo. **Nie może ono określać celów rozwojowych dotyczących infrastruktury technicznej bez rozpoznania wszystkich ograniczeń.**

**Uzasadnione byłoby skoordynowanie w jednym miejscu planowanych programów rządowych, z jednoczesnym uwzględnieniem ich ekonomicznych i społecznych efektów oraz źródeł ich finansowania. Podmiot odpowiedzialny za te zadania powinien dysponować odpowiednimi środkami, gwarantującymi wysoką jakość i wiarygodność przeprowadzanych analiz. Ich wyniki powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny możliwości finansowych państwa i tym samym weryfikowania zdolności do realizacji określonych celów, w tym tak potrzebnych Polsce inwestycji infrastrukturalnych.**

## **2. Zasada równości stron - warunkiem zrównoważonego rozwoju infrastruktury**

Konieczne jest urzeczywistnienie zasady równości stron w prywatnoprawnych stosunkach państwo – przedsiębiorcy, co pozwoli na wyeliminowanie dominacji administracji publicznej w stosunkach kontraktowych i dzięki temu zapewni właściwą efektywność procesów inwestycyjnych.

### **Uzasadnienie i uszczegółowienie**

Urzeczywistnienie zasady równości stron w prywatno-prawnych stosunkach państwo – przedsiębiorcy, co pozwoli na wyeliminowanie dominacji administracji publicznej w relacjach kontraktowych, możliwe jest wyłącznie poprzez rozdzielenie funkcji właścicielskich i administracyjnych po stronie publicznej. Można to osiągnąć wyłączając kompetencje do zawierania oraz wykonywania umów inwestycyjnych ze struktur administracji i przyznanie tych możliwości podmiotowi, który nie jest jej częścią. Jednocześnie wszystkie kompetencje publiczno-prawne powinny pozostać w gestii organów administracji publicznej.

Relacje gospodarcze państwo – przedsiębiorca są przedmiotem daleko idącej i słusznej krytyki przedsiębiorców. Silna tendencja do preferowania interesu państwa, również w stosunkach kontraktowych, wiąże się z brakiem przekonania, że nie tylko państwo (sektor publiczny), ale także przedsiębiorcy działają na rzecz dobra wspólnego. Interes państwa nie może być utożsamiany z interesem publicznym. Takie błędne postrzeganie prowadzi do konieczności rezygnacji z obecnej w praktyce i ustawodawstwie zasady nadrzędności interesu publicznego nad prywatnym. Jest to bowiem nie do pogodzenia z ideą demokratycznego państwa prawnego, w którym musi obowiązywać zasada wyważenia interesów: publicznego i prywatnego. To z kolei rodzi konieczność dopuszczenia uznania administracyjnego w zakresie znacznie szerszym niż dotąd. Otworzy to drogę do partnerskiego traktowania przedsiębiorcy przez organy administracji publicznej oraz zniesienia bariery inwestowania wynikającej z uwarunkowań faktycznych towarzyszących zamówieniom publicznym, a sprowadzających się zwłaszcza do obaw przed posądzeniem o korupcję.

Rekomendowane rozwiązanie, polegające na „wyprowadzeniu” przygotowania i realizacji umów inwestycyjnych ze struktur administracyjnych do gospodarczych (co wymaga niewielkich zmian ustawodawczych), stanowić będzie podstawę zaprowadzenia równowagi

w relacjach państwo – przedsiębiorca poprzez niezależność, kompetencje, a także kulturę organizacyjną instytucji gospodarczych reprezentujących państwo. Występowanie państwa w roli inwestora wywołuje bowiem konieczność odejścia od bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej przez administrację publiczną na rzecz przeniesienia realizacji tych zadań na wyspecjalizowane, prawnie wyodrębnione jednostki gospodarcze, kontrolowane przede wszystkim pod kątem efektów działania.

### **3. Nowy model banku rozwojowego**

Mandat publiczny Banku Gospodarstwa Krajowego oraz spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe SA (PIR) powinien – w ramach realizacji Programu Inwestycje Polskie – definiować rolę tych instytucji jako komplementarną w stosunku do instytucji komercyjnych. Instytucje te powinny być skoncentrowane na oferowaniu instrumentów ułatwiających dopływ finansowania i kapitału z instytucji komercyjnych do projektów infrastrukturalnych.

#### **Uzasadnienie i uszczegółowienie**

BGK i Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR) powinny docelowo stać się centrum kompetencji w zakresie przygotowania projektów infrastrukturalnych od strony finansowej.

Ich zaangażowanie finansowe powinno zaś zachęcać podmioty komercyjne do włączenia się w projekt.

BGK oraz PIR w zakresie finansowania projektów infrastrukturalnych powinny kierować się jednocześnie następującymi zasadami:

1. *credit enhancement*: kredytowanie i inwestowanie kapitałowe na warunkach zwiększających atrakcyjność projektu z punktu widzenia banków i inwestorów komercyjnych (takich jak fundusze infrastrukturalne) oraz oferowanie produktów gwarancyjnych zabezpieczających wybrane ryzyka specyficzne dla danego sektora oraz typu projektu;
2. komplementarności w stosunku do sektora prywatnego: unikanie bezpośredniej konkurencji w stosunku do banków komercyjnych i funduszy infrastrukturalnych oraz pełnienie roli promocyjnej w stosunku do projektów wpisujących się w misję BGK i PIR;
3. maksymalizacji efektów mnożnikowych: minimalizowanie zaangażowania ze strony BGK i PIR oraz maksymalizowanie zaangażowania banków i inwestorów komercyjnych;
4. *sound banking* - profesjonalnego procesu kredytowego i inwestycyjnego przy jednoczesnej tolerancji mniejszych stóp zwrotu z zaangażowanego kapitału niż w przypadku banków i inwestorów komercyjnych: zaangażowanie BGK i PIR powinno być potwierdzeniem wysokiej jakości projektu z punktu widzenia banków i inwestorów komercyjnych; zwrot realizowany przez BGK oraz PIR może być jednak mniejszy, przy czym cały czas powinien być na poziomie rynkowym (wykorzystanie dostępnych instrumentów nie powinno wiązać się z udzieleniem pomocy publicznej);
5. precyzyjnej komunikacji zewnętrznej w zakresie polityki kredytowej, inwestycyjnej oraz list projektów o znaczeniu priorytetowym lub referencyjnym (we współpracy z rządem).

Przedstawiciele banków komercyjnych i funduszy infrastrukturalnych obecni podczas debaty na temat roli banków rozwojowych w zwiększaniu atrakcyjności projektów infrastrukturalnych potwierdzili, iż w warunkach polskich barierą nie jest ani płynność po stronie banków komercyjnych, ani dostępność kapitału. Wyrażony został również pogląd, iż wraz z rozwojem działalności w ramach programu Inwestycje Polskie na powyższych

zasadach, dojdzie do wzrostu zainteresowania obecnością na rynku polskim przez banki i fundusze infrastrukturalne działające globalnie.

Zwrócono również uwagę, iż działalność BGK i PIR na powyższych zasadach jest szczególnie istotna w świetle zmian regulacji bankowych, prowadzących do skrócenia okresów na które udzielane jest finansowanie oraz zwiększenia jego kosztu.

Uczestnicy debaty wyrazili zainteresowanie wzorowaniem modelu biznesowego BGK na Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD).

#### 4. Wizja polityki energetycznej kraju

Stosowane powszechnie pojęcie „**Bezpieczeństwo energetyczne kraju**” wymaga jednoznacznego zdefiniowania z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających ze stopnia samowystarczalności, technologii wytwarzania, środowiska naturalnego, otoczenia biznesowego oraz politycznego. Tylko jasna wizja polityki energetycznej kraju umożliwi realizację programu inwestycyjnego, mającego na celu rozwój polskiego systemu energetycznego.

##### Uzasadnienie

- Uczestnicy Kongresu zgodzili się, że **nie ma jednej technologii wytwarzania, która by stanowiła odpowiedź na wszystkie wyzwania stojące przez energetyką** zarówno w Polsce, jak i na świecie.
- **W Polsce będzie dominować jeszcze przez długi czas węgiel.**  
**Wynika to z** kwestii bezpieczeństwa i niezależności energetycznej (węgiel jest paliwem krajowym), a także z uwarunkowań społecznych i ogólnogospodarczych.  
**Jedyną technologią, która w przyszłości może znacząco zmienić relacje pomiędzy technologiami wytwórczymi, jest magazynowanie energii** na większą skalę.
  - Prowadzonych w tej dziedzinie jest wiele badań, na razie jednak przełomu nie widać. Technologia stosowana obecnie najczęściej, **to elektrownie szczytowo-pompowe, których potencjał jest jednak ograniczony. W przyszłości być może na większą skalę będzie mieć zastosowanie** także rozproszone magazynowanie (baterie samochodowe), a także inne technologie, nad którymi prowadzone są obecnie badania.
  - Magazynowanie sprawiłoby, że energetyka wiatrowa i słoneczna mogłaby nie tylko dostarczać energię odnawialną, ale także zapewniać bezpieczeństwo systemowe, gdyż rozwiązany zostałby problem z niestabilnością tych źródeł. Do rocznego bilansu mocy jest liczone jedynie 10–20% zainstalowanej mocy wiatrowej, natomiast mocy słonecznej nie liczy się wcale.
  - W tej chwili trudno jednak wyrokować, czy potencjał magazynowania energii będzie tak duży (przede wszystkim, czy będzie wystarczająco kosztowo efektywny), aby wywołać rewolucję w energetyce.
- **W niepewnych dla otoczenia biznesowego czasach trudno jest podejmować decyzje dotyczące wielomiliardowych inwestycji. Problem jest szczególnie istotny pod względem zarządzania ryzykiem.**
  - Tam, gdzie cały łańcuch wartości znajduje się pod kontrolą – od wydobycia węgla po spalanie go w kotle i wytworzenie energii, jak w przypadku elektrowni na węgiel brunatny w grupie PGE, możliwe jest takie zarządzanie kosztami, aby minimalizować ryzyko.

- W przypadku, gdzie 60% kosztów jest niekontrolowalnych, ryzyka są zbyt duże.

Najrozsądniejszą strategią w czasach niepewności, z punktu widzenia firmy energetycznej, jest **inwestowanie w projekty o niższym ryzyku** oraz skupienie się na **restrukturyzacji wewnętrznej**.

**Potrzebna jest jasna wizja polityki energetycznej kraju oraz zastosowanie odpowiednich narzędzi do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów.**

Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, gdy spółki prawa handlowego mają ograniczone możliwości podejmowania decyzji biznesowych, które byłyby pożądane z punktu widzenia polityki energetycznej. W praktyce oznacza to „wezwanie” polityków do ostatecznego podjęcia decyzji określających poziom wsparcia, a także sprecyzowanie, czym należy się kierować, by decyzje inwestycyjne w energetyce nie zagrażały stabilności firm.