

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 21) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 ust. 1 pkt 1) otrzymuje brzmienie:

„1) 48% wpływów z opłaty paliwowej, pobieranych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2483, 2707);”,

2) w art. 5 ust. 1 pkt 9) kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 10 – 13) w brzmieniu:

„10) środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;

11) dotacji z budżetu państwa;

12) pożyczek z budżetu państwa;

13) wpływów z innych tytułów.”

3) w art. 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Bank Gospodarstwa Krajowego może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, z przeznaczeniem na:

1) realizację zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków Funduszu;

2) spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji.”

Art. 2. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2483, 2707) w art. 37i ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Opłata paliwowa stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kolejowego, o którym mowa w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 21), oraz Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2022 r. poz. 2464), z tym że kwota stanowiąca 48,35% opłaty paliwowej stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, kwota stanowiąca 48% tej opłaty stanowi przychód Funduszu Kolejowego, a kwota stanowiąca 3,65% tej opłaty – przychód Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.”

Art. 3 Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektowanej zmiany ustawy o Funduszu Kolejowym jest stworzenie możliwości zwiększenia przychodów i elastyczności Funduszu Kolejowego (FK). Jest to działanie, w którego efekcie do dyspozycji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. będą mogły być pozostawione większe środki z przeznaczeniem na bieżące finansowanie zadań inwestycyjnych ujętych w Krajowym Programie Kolejowym (KPK), w szczególności prefinansowanie projektów, których docelowym źródłem finansowania będą środki z funduszy UE. W sytuacji opóźniających się procedur zatwierdzenia programów operacyjnych oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO), odsuwany jest w czasie moment zatwierdzenia nowego KPK obejmującego perspektywę 2021 – 2027.

W tej sytuacji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nie ma możliwości zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji rozstrzygniętych przetargów. W ten sposób na przełomie unijnych perspektyw finansowych mamy do czynienia z zapaścią inwestycyjną, która działa destrukcyjnie na krajowy rynek wykonawczy i polski przemysł.

Inwestycje na sieci kolejowej, w przeciwieństwie do inwestycji na sieci dróg, nie mają zapewnionego stabilnego finansowania krajowego (prefinansowania), co powoduje przestoje w ogłaszaniu i rozstrzyganiu przetargów na przełomie perspektyw unijnych.

- Sytuacja taka destabilizuje rynek i nie pozwala na rozwój potencjału polskich firm wykonawczych i producentów.
- Programy inwestycyjne są opóźnione i zagrożona jest pełna absorpcja środków UE.

Zgodnie z Ustawą o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym budowę autostrad i dróg krajowych finansuje się m.in. z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD).

KFD utworzony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), a gromadzone w nim środki pochodzą z wielu źródeł, przy czym należy zauważyć, że trafiają tam m.in. środki:

- z tytułu opłat za przejazdy autostradami oraz drogami krajowymi;
- z opłaty paliwowej w wysokości 76,90%
- ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (refundacje unijne w ramach prowadzonych inwestycji).

BGK może zaciągać kredyty, pożyczki lub emitować obligacje na rzecz KFD z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich, w tym z udziałem środków unijnych. Ww. środki dłużne mogą być używane do spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji – czyli w skrócie: istnieje możliwość rolowania długu.

W przypadku infrastruktury drogowej, mamy więc do czynienia z jednej strony z przewidywalnymi źródłami przychodów KFD, które są możliwe do prognozowania w wieloletniej perspektywie, a z drugiej strony z możliwością zadłużania Funduszu w oparciu o

prognozy przychodów i co ważne rolowania długu. W ten sposób inwestor może mieć pozostawione do dyspozycji znaczące środki, które są stabilnie określone w planie finansowym KFD i dostępne np. na prefinansowanie inwestycji. W takiej sytuacji możliwe jest zaciąganie zobowiązań w postaci kontraktów na rozbudowę sieci dróg, a planowanie przetargów w poszczególnych latach i dotrzymywanie harmonogramów ich rozstrzygnięcia jest pochodną właściwego i terminowego przygotowania projektów, a nie jakichkolwiek kwestii związanych z zabezpieczeniem finansowania.

W przypadku Funduszu Kolejowego nie mamy jednego z zasadniczych źródeł przychodów - refundacji unijnych, a także możliwości rolowania długu (kluczowy w sprawie rolowania jest art. 39d. ust. 1 pkt 2) Ustawy autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, którego w analogicznej treści brak w art. 7 ust 1 Ustawy o Funduszu Kolejowym). W tej sytuacji możliwości wykorzystywania FK jako źródła bieżącego zabezpieczenia finansowania umożliwiającego zaciąganie zobowiązań oraz planowania wieloletniego są marginalne, o ile nie zostanie podjęta decyzja o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa bardzo rozległych emisji długu. Dotychczas nie było takich emisji, które mogłyby stanowić finansowanie pomostowe pomiędzy perspektywami finansowymi Unii Europejskiej.

Proponowane zmiany w art. 5 wskazują dodatkowe źródła zasilenia Funduszu Kolejowego, które obejmują m.in. refundację ze środków unijnych, dotacje i pożyczki z budżetu państwa. Jest to rozwiązanie identyczne z już funkcjonującym w przypadku KFD. Wprowadzony został również otwarty katalog „innych źródeł finansowania” jak chociażby środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), którego działalność nakierowana jest, przede wszystkim, na realizację zadań związanych z procesem zmian klimatycznych oraz walką z zanieczyszczeniem powietrza. Środki z NFOŚiGW mogą być przeznaczane m.in. na skuteczne i efektywne wspieranie ekologicznej gospodarki, a co za tym idzie również transportu kolejowego oraz zakup ekologicznego taboru kolejowego. Zakładając przyszłą zmianę dokumentów programowych funduszy zarządzanych przez NFOŚiGW, możliwe będzie pozyskanie do FK również środków pochodzących z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), w tym w przypadku objęcia tym systemem transportu drogowego. Ponadto, w art. 5 ust. 1 pkt 1) zaproponowana została zmiana wysokości opłaty paliwowej przekazywanej na rzecz Funduszu Kolejowego. Dotychczasowa wysokość tej opłaty (19,45%) nie wspiera w sposób wystraszający rozwoju transportu kolejowego, którego zastosowanie, w sposób znaczący przyczynia się do (i) ograniczenia śladu węglowego, (ii) ograniczenia zużycia energii i tym samym znaczącej redukcji kosztów transportu. Dodatkowo, kolej jest w pełni włączona do Taksonomii UE, która jest szansą na priorytetowe traktowanie w polityce środowiskowej wdrażanej w krajach UE. Transport kolejowy jest najbardziej efektywnym środkiem transportu i wiąże się z dużą korzyścią dla społeczeństwa - powoduje znaczącą redukcję hałasu, zmniejszenie niskiej emisji (pyłów i szkodliwych gazów ze spalania paliwa tj. CO, CO₂, NO_x, pyłów zawieszonych oraz lotnych związków organicznych), oraz mniejszą degradację infrastruktury drogowej.

Dodatkowo proponowana jest zmiana w art. 7 – również analogiczna do rozwiązania przyjętego w ustawie o płatnych autostradach oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – umożliwiająca zaciąganie długu z przeznaczeniem na pokrycie wcześniejszych zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i obligacji, czyli mechanizm rolowania długu. Oba te rozwiązania łącznie dają możliwość stworzenia tymczasowych rozwiązań finansowych pozwalających na uruchamianie projektów unijnych w oparciu o zadłużenie Funduszu i przyjęcie w KPK tego źródła, z założeniem późniejszej korekty po uruchomieniu środków z KPO i programów operacyjnych. Możliwość rolowania długu i wykorzystania przychodów z tytułu refundacji i środków budżetowych do obsługi zadłużenia jest rozwiązaniem z powodzeniem wykorzystywanym w przypadku KFD, co pozwala na stabilizację poziomu zamówień Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

Konsekwencją zmiany art. 5 ust. 1 pkt 1) Ustawy o Funduszu Kolejowym jest wprowadzenie zmiany w art. 37i Ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, gdzie zmieniona została proporcja przekazywania środków pochodzących z opłaty paliwowej.

Rozwiązanie w przedkładanym projekcie zmiany ustawy o Funduszu kolejowym ma charakter interwencyjny w sytuacji kryzysu i braku rozstrzygnięcia nowych przetargów przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zadłużenie FK w wysokości kilkunastu miliardów złotych i zatwierdzenie KPK w tymczasowej wersji, wymaga decyzji Rady Ministrów i istotne jest stworzenie pewnych instrumentów prawnych ułatwiających takie działanie. Docelowo konieczne jest także wprowadzenie systemowych zmian m.in. zasad pobierania i wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, w celu niwelacji różnic w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym oraz kolejowym.

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., analogicznie do GDDKiA, muszą mieć możliwość rozstrzygnięcia postępowań przetargowych bez konieczności uprzedniego zatwierdzenia programów unijnych. Tylko w takiej sytuacji możliwe jest uniknięcie tzw. falowania rynku i zapaści inwestycyjnych na przełomie perspektyw unijnych.

Brak stabilności rynku powoduje dramatyczną walkę o nieliczne zamówienia i brak możliwości rozwoju potencjału rynku:

- przy bardzo ograniczonej podaży przetargów firmy wykonawcze walczą o zamówienia na granicy opłacalności, żeby utrzymać ciągłość funkcjonowania;
- ryzyko w takich kontraktach jest ekstremalnie wysokie i dotyczy nie tylko generalnych wykonawców, ale też podwykonawców oraz dostawców i producentów;
- w okresach przestoju, brak innych projektów w portfelach firm jest powodem zwolnień, w tym wykwalifikowanych pracowników;
- inwestycje w sprzęt i kadry są z punktu widzenia przedsiębiorców obciążone nieakceptowalnym ryzykiem;

- kadra inżynierska nie postrzega branży kolejowej jako atrakcyjnej i wybiera inne specjalizacje.

Powyższe okoliczności stanowią realne zagrożenie braku możliwości wykonania planów inwestycyjnych, w szczególności w okresie kumulacji zamówień po ostatecznym zatwierdzeniu programów unijnych.

Powyższy postulat może być zrealizowany poprzez następujące działania:

- A. Emisja obligacji na rzecz Funduszu Kolejowego z przeznaczeniem na prefinansowanie inwestycji unijnych w wysokości ok 15 miliardów złotych.
- B. Wprowadzenie w FK możliwości rolowania długu na zasadach analogicznych do KFD
- C. Ustanowienie refundacji z funduszy UE w projektach PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako przychodu FK.