

Załącznik do Oceny Skutków Regulacji

Szczegółowa analiza wpływu proponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw rozwiązań na stan finansów publicznych.

Analiza wpływu proponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw rozwiązań na stan finansów publicznych została przygotowana z uwzględnieniem:

- utraconych korzyści z tytułu kart opłaty drogowej,
- potencjalnych przychodów z tytułu opłat rzeczywistych,
- różnic między prognozami przychodów z tytułu wpływów ze sprzedaży karty drogowej oraz prognozy przychodów opłat rzeczywistych,
- prognozy zobowiązań Skarbu Państwa w zależności od przyjętego systemu.
- salda wydatków z tytułu rekompensat dla koncesjonariuszy w przypadku niedokonywania zmiany obecnego stanu prawnego i utrzymania zwolnienia pojazdów ciężarowych z wykupioną kartą opłaty drogowej z opłat rzeczywistych oraz refundacji dla koncesjonariuszy w przypadku zmiany prawa,
- analizy skutków finansowych funkcjonowania okresu przejściowego,
- prognozy skutków finansowych dla finansów publicznych.

1. Utracone przychody z tytułu kart opłaty drogowej.

W ocenie resortu zniesienie obowiązku posiadania kart opłaty drogowej oznaczać będzie zaniechanie generowania jakichkolwiek wpływów do budżetu państwa z tego tytułu.

Scenariusz realistyczny wpływów z tytułu kart opłaty drogowej przedstawia się następująco:

- 1) 2007 r. – 511 880 tys. zł
- 2) 2008 r. – 536 760 tys. zł
- 3) 2009 r. – 562 472 tys. zł
- 4) 2010 r. – 647 907 tys. zł

- 5) 2011 r. – 688 940 tys. zł
- 6) 2012 r. – 724 232 tys. zł
- 7) 2013 r. – 745 754 tys. zł
- 8) 2014 r. – 775 719 tys. zł
- 9) 2015 r. – 932 202 tys. zł
- 10) 2016 r. – 971 065 tys. zł
- 11) 2017 r. – 1 011 092 tys. zł
- 12) 2018 r. – 1 052 335 tys. zł
- 13) 2019 r. – 1 094 666 tys. zł
- 14) 2020 r. – 1 137 996 tys. zł

Z powyższego wynika, że wpływy z kart opłaty drogowej kształtują się średniorocznie na poziomie 813 787 tys. zł.

2. Potencjalne przychody z tytułu opłat rzeczywistych.

Przeanalizowano 2 warianty rzeczywistego poboru opłat, tj.

- 1) Wariant A, 10 gr, oznaczający pobór opłat na autostradach, w wysokości 10 gr za km od samochodów osobowych i 23 gr za km od samochodów ciężarowych,
- 2) Wariant A S, 20 gr, oznaczający pobór opłat na autostradach i drogach ekspresowych, w wysokości 20 gr za km od samochodów osobowych na autostradach (na drogach ekspresowych bez opłat) i 46 gr za km na autostradach oraz 36 gr za km na drogach ekspresowych dla pojazdów ciężarowych,
- 3) Założenie – pierwsze wpływy z opłat rzeczywistych pojawią się na całej sieci (z wyjątkiem odcinków koncesyjnych autostrad) w 2013 r. (pełne wdrożenie; przed 2013 r. na sieci drogowej możliwe jest wdrożenie ograniczone – pilotażowe).

Prognozowane średnioroczne przychody z tytułu opłat rzeczywistych kształtują się na poziomie od 3 000 191 tys. zł do 6 527 846 tys. zł w zależności od przyjętego wariantu.

Tabela 1. Potencjalne przychody z tytułu opłat rzeczywistych (tys. zł).

Wariant A, 10 gr

tys. zł

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A, 10 gr	2 600 073	2 759 519	2 928 869	2 998 405	3 069 595	3 142 479	3 217 096	3 293 490

Wariant A, S, 20 gr

tys. zł

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A, S, 20 gr	5 023 961	5 487 302	5 997 048	6 337 065	6 706 038	7 107 133	7 543 902	8 020 319

Równoległe dla okresu 2008-2013 przyjęto założenia, że opłaty rzeczywiste będą pobierane wyłącznie na odcinkach autostrad zrealizowanych w systemie partnerstwa prywatno-publicznego. Przychody z tego tytułu zostały przedstawione na podstawie wyników z modeli finansowych projektów koncesyjnych.

1. Wariant A (10gr/km) – średniorocznie 0,86 mld zł
2. Wariant A, S (20 gr/km) – średniorocznie 0,88 mld zł

Tabela 2. Przychody z tytułu opłat rzeczywistych na odcinkach koncesyjnych (tys. zł)

Lp.	Nazwa	Okres				
		2008	2009	2010	2011	2012
1	Wariant A (10 gr) (tys. zł)	500 192	636 980	705 689	1 210 398	1 273 816
2	Wariant A, S (20 gr) (tys. zł)	433 704	555 639	620 971	1 351 195	1 442 163

3. Różnica między prognozami przychodów z tytułu wpływów ze sprzedaży karty drogowej oraz prognozy przychodów opłat rzeczywistych.

W początkowym okresie funkcjonowania opłat rzeczywistych przychody z systemu opłat rzeczywistych są mniejsze niż przychody generowane z tytułu karty opłaty drogowej. Zależnie od przyjętego wariantu kształtują się na poziomie od (-) 36 568 tys. zł (wariant A, 10 gr) do 6 882 323 tys. zł (wariant A,S, 20 gr). Dokładne szacunki przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Różnica między przychodami z opłat rzeczywistych a przychodami ze sprzedaży kart opłaty drogowej (tys. zł)

Wariant A, 10 gr – różnica między wpływami z systemu opłat rzeczywistych a wpływami z tytułu sprzedaży kart opłaty drogowej (znak ujemny oznacza niekorzyść nowego systemu, tj. mniejsze przychody)

tys. zł

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-36 568	74 508	57 782	521 458	549 584	1 854 319	1 983 800	1 996 667	2 027 340	2 058 503	2 090 144	2 122 430	2 155 494

Wariant A, S, 20 gr – różnica między wpływami z systemu opłat rzeczywistych a wpływami z tytułu sprzedaży kart opłat drogowej (znak ujemny oznacza niekorzyść nowego systemu, tj. mniejsze przychody)

tys. zł

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-103 056	-6 833	-26 936	662 255	717 931	4 278 207	4 711 583	5 064 846	5 366 000	5 694 946	6 054 798	6 449 236	6 882 323

4. Prognozy zobowiązań Skarbu Państwa w zależności od przyjętego systemu.

Implementacja przedmiotowego projektu ustawy będzie miała wpływ na kwestię zobowiązań strony publicznej (Skarbu Państwa) wobec obecnych i przyszłych spółek budujących i eksploatujących odcinki autostrad płatnych w ramach systemu partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokonano analizy 2 przypadków.

- Przypadek 1 – brak wdrożenia przedmiotowego projektu ustawy pozostawienie jej w niezmienionej treści, zgodnie z którą pojazdy ciężarowe z wykupioną kartą opłaty drogowej są zwolnione z uiszczania opłat rzeczywistych za przejazd autostradą i innymi drogami publicznymi – tzw. wariant „bez opłat”,
- Przypadek 2 – wprowadzenie w życie przedmiotowego projektu ustawy i zniesienie zwolnienia pojazdów ciężarowych z opłat rzeczywistych za autostrady i inne drogi publiczne.

Dla wariantu tzw. „bez opłat” polegającego na pozostawieniu kart opłaty drogowej oraz zwolnieniu pojazdów ciężarowych posiadających kartę opłaty drogowej z opłat za korzystanie z autostrady, zobowiązania strony publicznej względem wszystkich koncesjonariuszy autostrad płatnych prognozowane są na poziomie od 661 039 tys. zł (2007 r.) do 2 450 920 tys. zł (2020 r.).

Zobowiązania strony publicznej względem wszystkich koncesjonariuszy autostrad płatnych będą się kształtowały na poziomie przedstawionym w poniższej tabeli 4.

Tabela 4. Prognozy zobowiązań Skarbu Państwa w „wariacie bez opłat” (tys. zł).

tys. zł

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wariant „bez opłat”	661 039	592 180	711 022	1 063 423	2 013 744	2 080 749	2 111 636
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wariant „bez opłat”	2 154 908	2 216 228	2 340 836	2 347 685	2 362 101	2 395 920	2 450 920

Dla scenariusza A, 10 gr (opłaty pobierane tylko na autostradach, stawka bazowa równa 10 gr) zobowiązania strony publicznej względem wszystkich koncesjonariuszy autostrad płatnych będą się kształtowały na poziomie przedstawionym w poniższej tabeli 5.

Tabela 5. Prognozy zobowiązań Skarbu Państwa w zależności od przyjętego wariantu (tys. zł)

tys. zł

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A, 10 gr	602 273	500 192	624 540	956 628	1 842 243	1 918 078	1 974 665
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A, 10 gr	2 030 094	2 101 547	2 234 747	2 257 345	2 286 768	2 338 789	2 396 796

5. Saldo wydatków z tytułu rekompensat dla koncesjonariuszy w przypadku niedokonywania zmiany obecnego stanu prawnego i utrzymania zwolnienia pojazdów ciężarowych z wykupioną kartą opłaty drogowej z opłat rzeczywistych oraz refundacji dla koncesjonariuszy w przypadku zmiany prawa.

Przeprowadzona została wnikliwa analiza dla następujących scenariuszy:

- Wariant A, 10 gr – różnica między wydatkami na refundacje dla koncesjonariuszy w przypadku zmiany prawa a wydatkami w przypadku pozostawienia niezmienionego stanu prawnego i utrzymania zwolnienia z opłat pojazdów ciężarowych posiadających kartę opłaty drogowej (znak ujemny oznacza korzyści nowego systemu, tj. mniejsze wydatki);
- Wariant A, S, 20 gr – różnica między wydatkami na refundacje dla koncesjonariuszy w przypadku zmiany prawa a wydatkami w przypadku

pozostawienia niezmienionego stanu prawnego i utrzymania zwolnienia z opłat pojazdów ciężarowych posiadających kartę opłaty drogowej (znak ujemny oznacza korzyści nowego systemu, tj. mniejsze wydatki).

Analiza potwierdza korzyści nowego systemu ze względu na fakt zmniejszenia wydatków Skarbu Państwa na poziomie od 51 124 tys. zł do nawet blisko 350 000 tys. zł (zależnie od przyjętego wariantu). Dokładne szacunki przedstawione są w załączonej tabeli 6.

Tabela 6. Saldo wydatków z tytułu rekompensat dla koncesjonariuszy w przypadku zachowania obecnego stanu prawnego i zachowania zwolnienia pojazdów ciężarowych z opłat rzeczywistych oraz refundacji dla koncesjonariuszy w przypadku zmiany prawa

Wariant A, 10 gr

tys. zł

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-91 988	-86 482	-106 795	-171 501	-162 671	-136 971	-124 814	-114 681	-106 089	-90 340	-75 333	-57 131	-54 124

Wariant A, S, 20 gr

tys. zł

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
-145 853	-153 927	-204 451	-344 789	-328 157	-293 663	-281 558	-259 277	-241 925	-218 056	-198 472	-174 470	-164 846

6. Analiza skutków finansowych funkcjonowania okresu przejściowego.

Szczegółowej analizie poddano tzw. okres przejściowy, czyli okres od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia 30 czerwca 2009 r., w którym utrzymują ważność winiety roczne zakupione do dnia 30 czerwca 2008 r.

Dokonano założenia, że w przypadku winiet dziennych, siedmiodniowych oraz miesięcznych przychody z ich tytułu w 2008 r. będą równe połowie przychodów prognozowanych na 2008 r. W przypadku winiet rocznych przyjęto, że winiety zakupione w 2008 r., ale przed dniem 30 czerwca 2008 r. zostaną zwrócone. W związku z tym przychody z tytułu sprzedaży karty opłaty drogowej za 2008 r. zostały odpowiednio zmniejszone. Ponadto przyjęto, że część kierowców zdecyduje się wykupić winiety roczne przed dniem 30 czerwca 2008 r. Szacunku przychodów z tego tytułu opracowano dla wielu wariantów (procent pojazdów, dla

których zostanie wykupiona winieta roczna). Równolegle zostały oszacowane zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu refundacji dla koncesjonariuszy autostrad płatnych w związku ze zwolnieniem pojazdów posiadających winiety roczne w okresie przejściowym.

W przedmiotowej analizie obliczono zmniejszone przychody z tytułu sprzedaży kart opłaty drogowej w 2008 r. W rzeczywistości początkowe wpływy z tytułu sprzedaży kart rocznych mogą być wyższe, jednak konieczne będzie dokonywanie zwrotów środków za karty opłaty drogowej, które zostaną zwrócone zgodnie z przepisami prawa. Z tego też powodu w połowie 2008 r. zaistnieje konieczność zgromadzenia odpowiednich środków na dokonywanie wypłat.

Skutki finansowe (saldo) funkcjonowania okresu przejściowego zależnie od przyjętego wariantu oscylują na poziomie od (-)27 888 tys. zł do (-)518 608 tys. zł. Dokładne estymacje przedstawiono w poniższej tabeli 7.

Tabela 7. Skutki finansowe (saldo) funkcjonowania okresu przejściowego. Wariant najbardziej/najmniej korzystny (tys. zł).

Wariant 0% – wariant najbardziej korzystny

tys. zł

	2008	2009	Razem
Wpływy z tytułu kart opłaty drogowej	276 918	0	276 918
Refundacje	304 807	0	304 807
Saldo okresu przejściowego	-27 888	0	-27 888

Wariant 70% – wariant najmniej korzystny

tys. zł

	2008	2009	Razem
Wpływy z tytułu kart opłaty drogowej	365 944	0	365 944
Refundacje	518 172	366 380	884 552
Saldo okresu przejściowego	-152 228	-366 380	-518 608

7. Prognoza skutków finansowych dla finansów publicznych.

W poniższej tabeli 8 skutki finansowe dla finansów publicznych (tys. zł) przedstawiono zestawienie salda przychodów, salda wydatków oraz salda funkcjonowania okresu przejściowego wraz z podsumowaniem wyników dla finansów publicznych (saldo przychodów pomniejszone o saldo wydatków powiększone o saldo okresu przejściowego). Ze względu na założenia przyjęte przy szacowaniu potencjalnych przychodów w okresie 2008-2013 (opłaty pobierane wyłącznie na odcinkach koncesyjnych) saldo przychodów w tym okresie może być zawyżone, co oznacza, że wynik dla finansów publicznych może być bardziej korzystny niż w rzeczywistości. Należy liczyć się z tym, że w początkowym okresie funkcjonowania nowych przepisów wprowadzonych przedmiotowym projektem ustawy, strona publiczna będzie ponosić wyższe zobowiązania niż osiągnie rzeczywiste wpływy. Szacunkowy wynik finansowy jest korzystny dla strony publicznej. Oscyluje na poziomie od (-)2 855 tys. zł do 7 047 169 tys. zł (zależnie od przyjętego wariantu).

Tabela 8. Skutki finansowe dla finansów publicznych (tys. zł). Wariant najbardziej/najmniej korzystny

Wariant 10%

tys. zł

A, S, 20 gr		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo przychodów	a	-103 056	-6 833	-26 936	662 255	717 931	4 278 207	4 711 583	5 064 846	5 366 000	5 694 946	6 054 798	6 449 236	6 882 323
Saldo wydatków	b	-145 853	-153 927	-204 451	-344 789	-328 157	-293 663	-281 558	-259 277	-241 925	-218 056	-198 472	-174 470	-164 846
Saldo okresu przejściowego	c	-45 652	-52 340	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wynik dla finansów publicznych	a-b+c	-2 855	94 754	177 515	1 007 044	1 046 088	4 571 870	4 993 141	5 324 123	5 607 925	5 913 002	6 253 270	6 623 706	7 047 169

Wariant 20%

tys. zł

A, 10 gr		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo przychodów	a	-36 568	74 508	57 782	521 458	549 584	1 854 319	1 983 800	1 996 667	2 027 340	2 058 503	2 090 144	2 122 430	2 155 494
Saldo wydatków	b	-91 988	-86 482	-106 795	-171 501	-162 671	-136 971	-124 814	-114 681	-106 089	-90 340	-75 333	-57 131	-54 124
Saldo okresu przejściowego	c	-63 415	-104 680	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wynik dla finansów publicznych	a-b+c	-7 995	56 310	164 577	692 959	712 255	1 991 290	2 108 614	2 111 348	2 133 429	2 148 843	2 165 477	2 179 561	2 209 618

A, S, 20 gr		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo przychodów	a	-103 056	-6 833	-26 936	662 255	717 931	4 278 207	4 711 583	5 064 846	5 366 000	5 694 946	6 054 798	6 449 236	6 882 323
Saldo wydatków	b	-145 853	-153 927	-204 451	-344 789	-328 157	-293 663	-281 558	-259 277	-241 925	-218 056	-198 472	-174 470	-164 846
Saldo okresu przejściowego	c	-63 415	-104 680	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wynik dla finansów publicznych	a-b+c	-20 618	42 414	177 515	1 007 044	1 046 088	4 571 870	4 993 141	5 324 123	5 607 925	5 913 002	6 253 270	6 623 706	7 047 169

8. Koszty budowy lub dostosowania oraz koszty utrzymania i eksploatacji systemu opłaty elektronicznej.

Celem ustalenia pełnego wpływu na stan finansów publicznych rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw wskazane jest uwzględnienie kosztów budowy/dostosowania oraz kosztów utrzymania i eksploatacji systemu opłaty elektronicznej.

9. Analiza techniczno-ekonomiczna systemu opłaty elektronicznej w Polsce.

Przygotowana została analiza techniczno-ekonomiczna systemu opłaty elektronicznej (Electronic Fee Collection – EFC), w ramach której dokonano wstępnych oszacowań wysokości nakładów inwestycyjnych oraz kosztów eksploatacji różnych wariantów systemów poboru opłat. Analizie poddano wyłącznie system DSCR (mikrofalowy) elektronicznego poboru opłat, pominięto analizę systemu GNSS (satelitarny).

W ramach prac przeanalizowano następujące warianty systemów poboru opłat:

- Single lane tolling without EFC – tradycyjny system ręcznego poboru opłat,
- Single lane tolling with EFC – system ręcznego poboru opłat oraz elektronicznego poboru opłat z bramkami na każdym pasie ruchu w punkcie poboru opłat,
- Open Road Tolling – system ręcznego poboru opłat oraz elektronicznego poboru opłat na pasie bez bramek (system otwarty).

Analizie poddano wariant, w którym opłata elektroniczna jest pobierana wyłącznie na sieci autostrad, przy założeniu, że do 2015 r. w Polsce funkcjonować będzie 1645 km autostrad. Jednocześnie założono, że wysokość stawek opłat pobieranych będzie kształtowała się na poziomie:

1. Dla pojazdów osobowych opłata za 1 km – taryfa niska – 18 gr; taryfa wysoka – 22 gr,
2. Dla pojazdów ciężarowych opłata za 1 km – taryfa niska – 40 gr; taryfa wysoka – 48 gr.

Nakłady inwestycyjne na budowę systemu opłaty elektronicznej zgodnie z ww. założeniami zostały przedstawione w poniższych tabelach.

Tabela 9. System na pojedynczych pasach bez EFC

SYSTEM NA POJEDYNCZYCH PASACH BEZ EFC	Ilość	Koszty ogółem (zł)
Tradycyjne, wyjazdowe pasy poboru opłat	568	630 196 000 zł
Pasy wjazdowe	320	336 000 000 zł
Pasy poboru opłat ETC	0	0 zł
Bramki ETC	0	0 zł
Punkty sprzedaży ETC	0	0 zł
Koszty migracji ETC	0	0 zł
Koszty integracji	0	77 295 680 zł
Koszty sprzętu pokładowego ETC		0 zł
OGÓŁEM		1 043 491 680 zł

Tabela 10. System poboru opłat na pojedynczych pasach z EFC

SYSTEM POBORU NA POJEDYNCZYCH PASACH Z EFC	Ilość	Koszty ogółem (zł)
Tradycyjne, wyjazdowe pasy poboru opłat	198	219 681 000 zł
Tradycyjne pasy wjazdowe	101	106 050 000 zł
Płatne pasy wyjazdowe ETC	238	274 473 500 zł
Płatne pasy wjazdowe ETC	236	258 125 000 zł
Bramki ETC	0	0 zł
Punkty sprzedaży ETC	45	2 252 250 zł
Koszty migracji ETC	0	0 zł
Koszty integracji	0	94 663 993 zł
Koszty sprzętu pokładowego ETC		52 605 000 zł
OGÓŁEM		1 035 850 743 zł

Tabela 11. Pobór opłat na otwartej drodze

POBÓR OPŁAT NA OTWARTEJ DRODZE	Ilość	Koszty ogółem (zł)
Tradycyjne, wyjazdowe pasy poboru opłat	210	232 995 000 zł
Tradycyjne pasy wjazdowe	122	128 100 000 zł
Płatne pasy wyjazdowe ETC	207	238 722 750 zł

Płatne pasy wjazdowe ETC	205	215 250 000 zł
Bramki ETC	62	76 340 600 zł
Punkty sprzedaży ETC	45	2 252 250 zł
Koszty migracji ETC	0	0 zł
Koszty integracji	0	100 075 308 zł
Koszty sprzętu pokładowego ETC		52 605 000 zł
OGÓŁEM		1 088 340 908 zł

Na podstawie powyższych informacji widać, że bez względu na wdrożony system nakłady inwestycyjne są zbliżone i wynoszą ok. 300 mln euro netto, przy założeniu, że do roku 2015 w Polsce będzie funkcjonować 1645 km autostrad.

11/05/BS