

Warszawa, 17 lipca 2018 r.

Stanowisko Instytutu Biznesu w sprawie Krajowego Systemu Poboru Opłat

3 listopada 2018 r. zarząd nad Krajowym Systemem Poboru Opłat (KSPO) obejmie Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD). Państwowy system poboru e-myta, viaTOLL, jest bardzo ważnym elementem finansowania rozwoju infrastruktury w Polsce. Od 2011 r. przyniósł on ponad 10 mld zł do Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). To kwota dzięki, której realizowana była część inwestycji infrastrukturalnych. System ten obejmuje wszystkich przewoźników, w tym zagranicznych, którzy płacą za korzystanie z dróg w Polsce. Przejęcie zarządzania systemem od prywatnego operatora (wyłonionego w procedurze przetargowej) przez państwową instytucję uzasadnione jest większym wpływem państwa na kontrolę przewożonych ładunków oraz kwestiami zarządzania bazami danych. Jednak sposób realizacji tej zmiany budzi obawy dwójakiej natury. By system myta działał poprawnie spełnione muszą być dwa warunki – po pierwsze, to zapewnienie odpowiedniego zaplecza kadrowego i informatycznego oraz poprawne działanie systemu informatycznego. Konieczne jest również odpowiednie przygotowanie instytucjonalne, stworzenie procedur rozszerzenia poboru opłat na nowe drogi oraz stworzenie klarownego przepływu kompetencji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie systemem i za infrastrukturą drogową.

Wątpliwości Instytutu Biznesu dotyczą już pierwszego z wymienionych wyżej warunków. Wydaje się, że GITD nie jest instytucją przygotowaną do zarządzania dużymi bazami danych i skomplikowanymi systemami informatycznymi, uwzględniając również pod uwagę wymagania stawiane w związku z wejściem w życie przepisów RODO. Przed decyzją Ministerstwa Infrastruktury o powierzeniu zarządu KSPO instytucji państwowej (GITD), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) prowadziła przez blisko rok przetarg dla firm prywatnych, w celu wyłonienia operatora KSPO. Został on unieważniony. GITD nie spełnia żadnego z wymogów formalnych, wymaganych w unieważnionym postępowaniu. Obecnie Inspektorat prowadzi rekrutację na kilka stanowisk związanych z poborem e-myta, jednak z ramienia prywatnego operatora zajmuje się tym ok. 2,5 tys. osób.

W przeszłości instytucje państwowe, próbując wdrożyć dedykowane dziedzinowo systemy informatyczne, odnosiły przeważnie porażki. Wśród przyczyn wskazywano brak osób posiadających odpowiednią wiedzę i stosowne kompetencje. Wiąże się to z tym, że wysoko wykwalifikowana kadra przeważnie osiąga dużo wyższe wynagrodzenia w sektorze prywatnym niż państwowym. Zatem wątpliwości budzi to, czy instytucji państwowej, jaką jest GITD, uda się pozyskać specjalistów zarządzających bardzo złożonymi bazami danych – i to w tak krótkim czasie.

Niepokój wiąże się także z brakiem informacji o samym procesie przejęcia i faktycznych kosztach tej operacji. Zwłaszcza w kontekście umorzonego postępowania przetargowego i zakładanych kosztów budżetowych tego postępowania. Oprócz oficjalnych komunikatów o poszukiwanych specjalistach GITD milczy w sprawie postępów prac nad systemem. Ministerstwo zapewnia, że wszystko idzie zgodnie z planem, ale nie podaje żadnych szczegółów. Tymczasem obawy wyrażają także posłowie na Sejm (m.in. Stanisław Żmijan, który w poprzedniej kadencji szefował sejmowej Komisji Infrastruktury) i eksperci. Ministerstwo Infrastruktury nie robi nic, by rozwiązać wątpliwości osób zaniepokojonych sprawnym działaniem Krajowym Systemem Poboru Opłat.

Brak zatem informacji na temat tego co stanie się bezpośrednio po 3 listopada 2018 roku, ale również brak szczegółów co do planów na przyszłość. Nie wiadomo m.in., czy zlikwidowany zostanie w końcu manualny pobór opłat na autostradach – tak, by wszyscy kierowcy, nie tylko aut ciężarowych, mogli płacić zdalnie. Brak informacji, czy jest już pomysł, jak dojść do porozumienia z prywatnymi koncesjonariuszami autostrad, by stworzyć w Polsce jeden system poboru opłat? Brak także wiedzy na temat: jak przygotować system do zgodności z europejskim mytem (EETS)?

Jak wspomniano na wstępie, techniczne przejęcie systemu nie jest warunkiem wystarczającym, by Krajowy System Poboru Opłat sprawnie spełniał swoje funkcje. Kolejną kwestią są ustalenia instytucjonalne w ramach szerszego planu. Obecnie nie ma mowy o podniesieniu stawek za przejazd. Jedynym sposobem na większe przychody jest dołączanie nowych odcinków dróg do systemu. Z powodów administracyjnych, system viaTOLL objął tylko 3,6 tys. km dróg, a nie jak zakładano wcześniej ok. 7 tys. Wszystko wskazuje, że dalsze rozszerzenia mogą być jeszcze wolniejsze, niż dotychczasowe. Zachodzi obawa, że GITD brakuje stosownego zaplecza i know-how, którego prawdopodobnie w najbliższym czasie nie osiągnie, by samodzielnie tworzyć nowe bramownice lub elementy infrastruktury potrzebne do szybkiego włączania dróg do systemu. Oznacza to postępowania przetargowe, które w znaczący i trudnym do oszacowania czasie, wydłużą cały proces.

Wątpliwości budzą również zależności między instytucjami zaangażowanymi w proces poboru myta. Jeżeli można przyjąć, że GITD zastąpi prywatnego operatora przy zarządzaniu systemem, brak wiedzy, kto będzie odpowiedzialny za karanie przewoźników, próbujących uchylać się od opłat? Obecnie kary nakłada właśnie GITD, a kierowcy mają prawa do odwołania. Oznacza to, że ta sama instytucja będzie zajmować się systemem i egzekwować kary – GITD stanie się sędzią we własnej sprawie.

Obecnie na prywatnym zarządcy ciąży obowiązek związane z zapewnieniem szczelności systemu. Kontrakt pomiędzy operatorem systemu a państwem zakłada szczegółowo poziom efektywności systemu, a spadek tej efektywności oznacza dla operatora duże konsekwencje finansowe. Na chwilę obecną system viaTOLL ma niemal stuprocentową szczelność. Oznacza to, że każda ciężarówka w systemie płaci za przejechane kilometry, nie ma przejazdów na gapę. GITD pozbawione jest tego bodźca i nie ma systemu

administracyjnego, który zapewni dążenie do dostarczenia usługi na najwyższym poziomie.

Jakość infrastruktury jest bardzo ważna dla polskich przewoźników. Dobrze działający system poboru opłat ma wejść pod zarząd instytucji, której przygotowanie do tak ogromnego zadania budzi poważne wątpliwości – w obszarze bieżącego funkcjonowania oraz perspektyw rozwoju. W najczarniejszym scenariuszu państwo może stracić miliony na bieżącym poborze myta, jeżeli GITD nie osiągnie poziomu technicznego wystarczającego do obsługi viaTOLL do 3 listopada 2018 roku. Może to też oznaczać chaos dla wielu firm logistycznych, a ich problemy mogą mieć konsekwencje dla całej gospodarki. Natychmiastowym skutkiem będzie oczywiście zmniejszenie wpływów Krajowego Funduszu Drogowego. Jeżeli ten negatywny scenariusz się spełni, należy sceptycznie patrzeć na dalszy rozwój systemu i obejmowanie nim kolejnych odcinków dróg.

Zauważalne są pozytywne efekty w przypadku sprawnego przejścia systemu przez instytucję państwową (np. lepsza kontrola służb skarbowych i celnych), ale równocześnie jasne jest, że sam proces przebiega zbyt chaotycznie i w zbyt krótkim czasie, by mógł okazać się sukcesem. Instytut Biznesu stoi na stanowisku, że dla bezpieczeństwa Krajowego Systemu Poboru Opłat warto rozważyć przesunięcie terminu przejścia systemu KSPO przez GITD, tak aby zapewnić profesjonalne przygotowanie tego procesu – zarówno pod względem technicznym, jak i instytucjonalnym. Konieczne wydaje się także pilne rozpoczęcie szerokiego, merytorycznego dialogu na temat przyszłości poboru opłat drogowych w Polsce.

Juliusz Bolek
Przewodniczący Rady Dyrektorów
Instytutu Biznesu