

PPP w projektach autostradowych i drogowych (II) Udane projekty w Europie

Utworzono: poniedziałek, 20, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło



W Europie jest szereg projektów drogowych zrealizowanych w formule PPP, które z powodzeniem można uznać za udane. Poniżej opisano trzy przykłady takich projektów: pakiet czterech zdań dotyczących budowy i modernizacji odcinków autostrad Wielkiej Brytanii, budowę autostrady IC1 na odcinku Litoral-Centro w Portugalii, budowę płatnej autostrady A28 we Francji.

Pakiet czterech projektów dotyczących budowy i modernizacji odcinków autostrad Wielkiej Brytanii

Historia drogowych projektów PPP w Wielkiej Brytanii sięga początku lat 90. W listopadzie 1992 r. brytyjskie ministerstwo transportu po raz pierwszy ogłosiło zainteresowanie realizacją projektów typu PPP. Po upływie pół roku, w maju 1993 r., pomysł ten został poddany publicznej dyskusji poprzez publikację rządowego dokumentu „Płacąc za lepsze autostrady” (Green Paper, Paying for Better Motorways). Następnym etapem były szczegółowe rozmowy z podmiotami prywatnymi zainteresowanymi tego typu kontraktami. Ministerstwo przeprowadziło je wiosną 1994 roku, a kilka miesięcy później brytyjska agencja do spraw autostrad oficjalnie ogłosiła program budowy i eksploatacji autostrad z wykorzystaniem modelu PPP.

Pierwsze cztery projekty zrealizowane w tej formule obejmowały zarówno modernizację istniejących odcinków dróg, jak również budowę nowych dróg (obwodnicy i czteropasmowej autostrady), a dotyczyły następujących odcinków autostrad: A69 Newcastle-Carlisle, A1 (M1) Lofthouse – Bramham, A1(M1) Alconbury – Peterborough, A417/A419 Swindon – Gloucester.

Cztery pilotażowe przetargi rozpoczęły się w sierpniu 1994 r. i cieszyły się dużym

PPP w projektach autostradowych i drogowych (II) Udane projekty w Europie

Utworzono: poniedziałek, 20, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło

zainteresowaniem. Na każdy z nich złożono średnio osiem ofert wstępnych. Negocjacje z wybranymi oferentami dotyczyły przede wszystkim podziału ryzyk oraz porównania wartości bieżącej netto (NPV) płatności oczekiwanych przez podmioty prywatne z Komparatorem Sektora Publicznego (PSC) w metodzie tradycyjnej. W celu zatwierdzenia kluczowych decyzji, takich jak wybór oferentów do dalszych etapów, czy przyznanie kontraktu powołano specjalną komórkę – komitet zatwierdzający agencji do spraw autostrad.

Od stycznia do marca 1996 r., brytyjska agencja do spraw autostrad podpisała umowy z trzema konsorcjami na projekt, budowę, finansowanie i eksploatację. Każda z koncesji została przyznana na 30 lat.

Mechanizm płatności oparty jest na pośrednich opłatach za użytkowanie – mycie ukrytym (ang. shadow tolls) i przewiduje potrącenia za zamknięcie pasa drogowego oraz potrącenia lub premie powiązane z zapewnieniem bezpieczeństwa na drodze. Obok naliczania punktów karnych za niedostępność drogi, agencja może naprawić wady we własnym zakresie oraz wystawić spółce DBFO fakturę na pokrycie kosztów dokonanych napraw.

Płatności dla koncesjonariuszy uzależnione są zasadniczo od dwóch elementów: kategorii pojazdów oraz natężenia ruchu na danym odcinku drogi. Projektowane natężenie ruchu ujęto w kilka zakresów wartościowych, którym odpowiadają określone wielkości należnej płatności jednostkowej (jednostkowa płatność zmniejsza się wraz ze wzrostem natężenia ruchu). Oferenci, na podstawie własnych analiz ruchu, proponowali wysokość opłat uzależnioną od kategorii pojazdów i natężenia ruchu.

Projekty były finansowane kapitałem własnym partnerów prywatnych i długiem. Finansowanie dłużne pochodziło: od banków komercyjnych, z Europejskiego Banku Inwestycyjnego – dla trzech projektów, oraz z wpływów pozyskanych z emisji obligacji – dla dwóch projektów.

Po podpisaniu umów koncesyjnych w 1996 roku, brytyjski National Audit Office (NAO) przeprowadził kontrolę procesów przetargowych opisywanych umów. Kontrola wskazała, że kontrakty zapewniły dodatni wskaźnik korzyści, a oszczędności w porównaniu z metodą tradycyjną wyniosły łącznie ok. 100 mln GBP. Pierwszy pakiet projektów zapoczątkował intensywne wykorzystanie PPP w budowie i modernizacji infrastruktury drogowej w Wielkiej Brytanii oraz posłużył za wzór przy wdrażaniu drogowych projektów PPP m.in. w Finlandii, Portugalii i Irlandii.

Wszystkie z tych projektów zostały wykonane o czasie, a ostatni z nich był zakończony w lutym 1999 roku.

Projekt budowy autostrady IC1 na odcinku Litoral-Centro w Portugalii

W 1996 r. rząd portugalski ogłosił „Program Dróg Koncesyjnych”. W programie ujęto

PPP w projektach autostradowych i drogowych (II) Udane projekty w Europie

Utworzono: poniedziałek, 20, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło

16 projektów na zaprojektowanie, budowę oraz eksploatację przez sektor prywatny ponad 1600 km autostrad, w tym siedem odcinków na bazie myta ukrytego (ang. shadow tolls) oraz dziewięć odcinków z opłatami bezpośrednio od użytkowników (ang. real tolls). Decyzja o metodzie płatności za autostradę jest uzależniona od kondycji ekonomicznej poszczególnych regionów Portugalii. W bogatszych regionach wzdłuż Oceanu Atlantyckiego zlokalizowano autostrady z opłatami bezpośrednio od użytkowników, natomiast autostrady z ukrytym mytem są zasadniczo usytuowane w głębi kraju, co ma wspomóc rozwój ekonomiczny biedniejszych regionów. W wyniku realizacji programu w ciągu 10 lat, do roku 2005 portugalska sieć autostrad zwiększyła się o 142% – z 972 km do 2356 km.

Odcinek autostrady Litoral-Centro jest dziesiątym z kolei projektem programu. Kluczowym motywem budowy odcinka Litoral-Centro było nadmierne obciążenie autostrady A1 łączącej Lizbonę z Porto, oraz równoległej do niej alternatywnej drogi EN109. Omawiany odcinek stanie się częścią nowej, alternatywnej dla A1, autostrady IC1 wzdłuż wybrzeża Oceanu Atlantyckiego. Przedsięwzięcie obejmuje projekt, budowę, finansowanie oraz eksploatację 92 km autostrady wraz z systemem dróg doprowadzających. Podpisany we wrześniu 2004 r. kontrakt przewidywał oddanie autostrady do użytku w 2008 r. i jej eksploatację przez okres nie dłuższy niż 30 lat.

Mechanizm płatności odcinka Litoral Centro oparty został wyłącznie na bezpośrednich opłatach od użytkowników oraz przychodach z usług. Ryzyko popytu i zmniejszonych przychodów wynikających z mniejszego od przewidywanego ruchu przejął się na siebie w całości sektor prywatny.

Cechą szczególną projektu jest (wykorzystany po raz pierwszy w Europie w tego typu przedsięwzięciach) zmienny okres koncesji. Zgodnie z umową koncesja zakończy się w momencie osiągnięcia wartości bieżącej netto wszystkich wpływów z opłat kwoty 784 mln EUR z zastrzeżeniem, że okres koncesji nie skończy się przed upływem 22 lat i nie będzie trwał dłużej niż 30 lat. Oznacza to, że koncesja zakończy się wraz z upływem 30 lat niezależnie od tego, czy partner prywatny osiągnie oczekiwany zwrot z inwestycji. Innowacyjne podejście polegające na połączeniu wartości płatności z okresem koncesji było jednym z głównych kryteriów oceny ofert. Partner prywatny nie tylko przejął ryzyko ruchu, ale również zobowiązany został do zapłacenia sektorowi publicznemu przed rozpoczęciem projektu opłaty za koncesję (Upfront Payment). Zaproponowana przez partnera prywatnego wysokość opłaty za otrzymanie koncesji była znaczącym kryterium oceny ofert. Ostatecznie opłata ta wyniosła prawie 47 mln EUR.

Całkowite koszty projektu (z uwzględnieniem opłaty za koncesję dla sektora publicznego) szacowane były na ponad 820 mln EUR. Projekt finansowany jest z trzech zasadniczych źródeł: kapitału własnego sponsorów, kredytu z banków komercyjnych i kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Obszarem, który został krytycznie oceniony przez obserwatorów portugalskich projektów w ramach programu autostradowego, jest słaba koordynacja pomiędzy

PPP w projektach autostradowych i drogowych (II) Udane projekty w Europie

Utworzono: poniedziałek, 20, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło

agencjami państwowymi. Lepsza współpraca przyczyniłaby się zdaniem ekspertów do skrócenia procedur przetargowych oraz obniżenia ich kosztów. Należy się jednak spodziewać, że szersze wykorzystanie PPP w projektach drogowych i zebrane doświadczenia doprowadzą do poprawy przepływu informacji i lepszej współpracy w przyszłości. Pomimo trudności projekt uznano za sukces, czego wyrazem jest zdobyty w 2004 r. tytuł European Real Toll Deal of the Year, przyznawany przez magazyn Euromoney.

Projekt budowy płatnej autostrady A28 we Francji

Projekt budowy płatnego odcinka autostrady A28 był pierwszym we Francji projektem budowy płatnej autostrady realizowanym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Był to także pierwszy w Europie projekt finansowany przez obligacje powiązane z inflacją¹ oraz pionierski we Francji projekt PPP z udziałem niefrancuskiego banku. Autostrada A28 łączy Hiszpanię i Portugalię z Belgią, biegnąc wzdłuż zachodniego i północnego brzegu Francji oraz omijając Paryż. Odcinek będący przedmiotem kontraktu ma długość 125 km i łączy francuskie miasta Rouen i Alençon.

Koncesja na projekt, budowę, finansowanie oraz utrzymanie i obsługę odcinka została przyznana spółce Alis w kwietniu 2001 roku. Jeszcze w tym samym roku udało się dokonać zamknięcia finansowego projektu.

Całkowity koszt budowy odcinka wyniósł 920 mln euro. Z tego rząd francuski oraz władze lokalne Normandii zapewniły subsydia w wysokości po ok. 19% (razem 343 mln euro). Pozostałą kwotę finansowania dostarczyło konsorcjum Alis, w formie kapitału własnego i długu podporządkowanego (60 mln euro), 18 mln euro długu podporządkowanego z SAPN (państwowego operatora autostrad francuskich) oraz przez emisję obligacji na całkowitą kwotę 499 mln euro.

Ryzyko budowy, związane z pozyskaniem gruntów i odpowiednich pozwoleń, a także ze środowiskiem naturalnym ponosił partner prywatny. Ponosi on także ryzyko popytu, jako że jego jedynym wynagrodzeniem są pobierane od użytkowników opłaty za przejazd².

Koncesję na projekt, budowę, finansowanie oraz utrzymanie i obsługę autostrady A28 przyznano spółce Alis na okres 62 lat od momentu oddania do użytku.

Projekt i budowa autostrady zajęły razem 46 miesięcy. Budowa rozpoczęła się w kwietniu 2003 roku, w październiku 2005 zaś cały odcinek, o długości 125 km został otwarty za jednym zamachem. Alis wywiązał się ze swoich zobowiązań umownych z wyprzedzeniem, otwierając autostradę prawie dwa miesiące przed wyznaczonym terminem³.

PPP w projektach autostradowych i drogowych (II) Udane projekty w Europie

Utworzono: poniedziałek, 20, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło

Jak widać na przykładzie powyższych projektów, PPP może i jest efektywnym narzędziem w realizacji projektów drogowych. Zaledwie 8 proc. projektów PPP zrealizowano z większym opóźnieniem niż 2 miesiące (w przypadku projektów realizowanych przez państwo opóźnienia wystąpiły aż 70 proc. przypadków). Nie zanotowano przypadków przekroczenia nakładów na inwestycje w stosunku do zaplanowanych w budżecie (do takiego przekroczenia doszło w przypadku 73 proc. projektów realizowanych przez sektor publiczny). 81 proc. projektów uzyskało satysfakcjonującą ocenę value for money. Przedsięwzięcia podejmowane we współpracy z sektorem prywatnym okazywały się przeciętnie o 17 proc. tańsze od projektów realizowanych wyłącznie przez państwo.

Paweł Szaciłło
zastępca dyrektora
PwC Polska Sp. z o.o.
Zespół: Transport Infrastruktura, Sektor Publiczny

Przypisy:

- ¹. [Project finance deals of the year](#), stan z 7 kwietnia 2009 r.
- ². Opracowano na podstawie: www.alis-sa.com, stan z 7 kwietnia 2009 r.
- ³. Press release: A28 Rouen Alencon motorway built with innovative financing in record time, Groupe Egis, 21 października 2005 r.