PPP w projektach autostradowych i drogowych (IV) Polskie doświadczenia

Utworzono: środa, 22, grudzień 2010 08:17 Paweł Szaciłło

W Polsce sektor transportu drogowego pozostaje jedynym, w którym PPP jest wykorzystywane w stopniu zaawansowanym. Stało się to możliwe dzięki ustawie o autostradach płatnych z dnia 27 października 1994 r.[4]

Ustawa o autostradach płatnych wprowadziła nowy system realizacji inwestycji autostradowych. Umożliwiono zawieranie wieloletnich umów na budowę i eksploatację, modernizację i eksploatację lub tylko eksploatację autostrad płatnych, obejmujących także projektowanie i finansowanie budowy lub eksploatacji (DBFO). Ustawa pozwoliła także na wykorzystanie w tych inwestycjach mechanizmów płatności opartych na dostępności, opłatach bezpośrednich, mycie ukrytym lub kombinacji wszystkich trzech mechanizmów.

Pierwsze postępowania w sprawie udzielenia koncesji na podstawie ustawy o autostradach płatnych rozpoczęły się w 1995 roku. W 1997 roku przydzielono trzy koncesje. Na podstawie tych koncesji zostały następnie zawarte odpowiednie umowy pomiędzy koncesjonariuszami i Skarbem Państwa. Obecnie otwarte są trzy odcinki zrealizowane i eksploatowane na ich podstawie a dwa kolejne są w trakcie budowy.

Autostrada A1 na odcinkach: Gdańsk – Nowe Marzy (90 km) i Nowe Marzy – Toruń (50 km)

Umowa na budowę i eksploatację autostrady do roku 2039 obu tych odcinków zostały podpisane ze spółką Gdańsk Transport Company S.A. Wartość pierwszego z projektów to 700 mln EUR a drugiego 1100 mln EUR. Po wieloletnich negocjacjach mający na celu uzyskanie finansowania projektu, udało się rozpocząć prace budowlane dla odcinka Gdańsk-Nowe Marzy w 2005 roku. A autostrada na tym

Phoca PDF

odcinku została oddana do ruchu w 2008 roku. Realizacja drugiego z odcinków istotnie się opóźniła z uwagi na odstąpienie w 2006 roku od koncesji przez Ministra Transportu z zamiarem zrealizowania go w systemie tradycyjnym. W wyniku późniejszej zmiany decyzji Ministra powrócono do rozmów z partnerem prywatnym i budowa tego docinka rozpoczęła się w 2009. Zgodnie z aktualnym harmonogramem ma zakończyć się w 2011 roku. Mechanizm wynagradzania partnera prywatnego jaki został przyjęty dla tego projektu opiera się a płatności za dostępność z elementem płatności uzależnionym od liczby użytkowników. Projekt finansowany jest z Kredytów EIB i NIB oraz środków własnych akcjonariuszy spółki.

Autostrada A2 na odcinkach: Konin – Nowy Tomyśl (150 km) i Nowy Tomyśl – Świecko (100 km)

Umowa na budowę i eksploatację obu odcinków autostrady do 2037 roku zostały podpisane ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A. Dla zrealizowania pierwszego z tych projektów konieczne było pozyskania finansowania przez sektor prywatny na kwotę 840 mln EUR a drugiego 1500 mln EUR. Budowa odcinka Konin – Nowy Tomyśl zakończyła się w 2004 roku. Budowa drugiego rozpoczęła się w 2009 roku i ma być zakończona 2011 roku. Mechanizm w wynagradzania dla partnera prywatnego jest różny dla obu odcinków. Na pierwszym z tych odcinków partnerowi prywatnemu przysługuje prawo poboru opłat od użytkowników a dla drugiego z nich wynagrodzenie jest oparte na płatności za dostępność. Środki na realizację tych projektów pochodziły z kredytów banków komercyjnych, kredytu EIB oraz środków własnych akcjonariuszy spółki.

Autostrada A4 na odcinku Katowice – Kraków (61 km)

Umowa na dostosowanie autostrady do parametrów autostrady płatnej (w tym modernizacja obiektów mostowych, rozbudowa węzłów, budowa placów poboru opłat i urządzeń alarmowych) oraz eksploatację do roku 2027 została podpisana ze spółką Stalexport S.A. Główne prace dostosowawcze na tym odcinku zakończyły się w roku 2000. Parter prywatny wynagradzany jest w oparciu opłaty pobierane od użytkowników. Środki na realizację projektu pochodzą od banków komercyjnych i środków własnych akcjonariuszy spółki.

Odcinek	Spółka	Długość	Czas od ogłoszenia przetargu do zakończenia budowy	Okres budowy	Okres eksploatacji	Mechanizm płatności
A1 Gdańsk – Nowe Marzy	Gdańsk Transport Company	90 km	13 lat	2005-2008	2008-2039	Dostępność (95%), myto ukryte (5%)
A1 Nowe Marzy – Toruń		50 km	16 lat *	2009-2011*	2011-2039	Dostępność (95%), myto ukryte (5%)
A2 Konin – Nowy Tomyśl	Autostrada Wielkopolska	150 km	9 lat	1998-2004	2002-2037	Opłaty bezpośrednie
A2 Świecko – Nowy Tomyśl*		110 km	16 lat *	2009-2011*	2012-2037	Dostępność
A4 Katowice – Kraków	Stalexport Autostrada Małopolska	60 km	5 lat	1997-2000 (dostosowanie)	1997-2027	Opłaty rzeczywiste

* - zgodnie z aktualnym harmonogramem

Niezależnie od powyższego w 2005 roku otwarto postępowania przetargowe na wybór spółek, które miały budować i eksploatować odcinki A1 Stryków – Pyrzowice i A2 Stryków – Konotopa. Niestety postępowania te zakończyły się niepowodzeniem

Phoca PDF

na etapie końcowych negocjacji z oferentami i bankami głównie z powodu kryzysu finansowego jaki rozwiał się w końcowej fazie zamykania tych transakcji.

Przedłużający się proces realizacji tych projektów wywołany głównie czasem jaki był konieczny dla osiągnięcia zamknięcie finansowe projektu (podpisanie umów z bankami na finansowanie projektów), realizacji projektów, pozornie wyższy koszt w przeliczeniu na jeden kilometr autostrady oraz ostatnie problemy z rekompensatami za darowy przejazd ciężarówek po autostradach doprowadziły do krytyki wykorzystania modelu PPP na potrzeby budowy dróg w Polsce. Tymczasem na świecie, właśnie w sektorze transportowym model PPP wykorzystywany jest najszerzej. Krytyce może zostać poddany sposób wdrożenia systemu PPP w Polsce oraz zmiany jakie są wprowadzane do umów na budowę i eksploatacje odcinków autostrad w trakcie ich wykonywania, ale nie zasadność wykorzystania modelu.

***

Dotychczasowe złe doświadczenia w budowaniu autostrad w modelu PPP nie powinny być argumentem przeciwko jego wykorzystaniu w przyszłości. Niezbędne jest dobre przygotowanie projektów od strony technicznej, prawnej oraz finansowej. To zabezpieczy interesy strony publicznej oraz zapewni odpowiednie zainteresowanie ze strony partnerów prywatnych.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach w realizacji tego typu projektów można stwierdzić:

1. Do tej pory w Polsce nadal brakuje spójnej strategii budowy i finansowania dróg i autostrad poprzedzonej wykonaniem analizy zasadności realizacji wybranych odcinków sieci w formule PPP. Jedyną przesłanką o realizacji projektów w tej formule nie powinien być brak środków finansowych na realizację zamierzeń inwestycyjnych sektora publicznego i wiążące się z tym cele polityczne.
2. W procesie podejmowania decyzji o realizacji danego projektu drogowego nie należy wprost porównywać kosztów budowy kilometra autostrady zakontraktowanej w modelu PPP i w modelu tradycyjnym ze względu na zupełnie inny zakres zadań i ryzyk, które przyjmuje partner prywatny.
3. Wynegocjowanie korzystnych warunków transakcji PPP wymaga od strony publicznej dużego zaangażowania i doświadczenia. Częste zmiany przedstawicieli strony publicznej oraz brak przygotowania do prowadzenia negocjacji z oferentami prywatnymi wpływają negatywnie na pozycję negocjacyjną strony państwowej.
4. Duża rotacja na kluczowych stanowiskach i brak kontynuacji przyjętej strategii osłabia również zdolność partnera publicznego do egzekwowania realizacji zadań uzgodnionych w umowie.
5. Słabe lub zbyt późne przygotowanie projektów prowadzi do przeciągającego się procesu przetargowego, zwiększa koszty projektu (ryzyka), przedłuża proces negocjacyjny albo prowadzi do niewielkiego zainteresowania transakcją ze strony partnerów prywatnych.

Phoca PDF

6. Decyzje o wprowadzeniu zmian w systemie prawnym lub o realizacji nowych drogowe projekty inwestycyjne powinny być poprzedzone analiza skutków takiego działania na funkcjonujące umowy PPP aby nie ponosić niepotrzebnych kosztów takich decyzji w przyszłości
7. Ze względu na duże wydatki inwestycyjne Polski w obecnym okresie, konieczne jest wykorzystanie wszystkich możliwych źródeł finansowania w tym PPP realizowanego z wykorzystaniem funduszy unijnych.

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

Przypis:
4. Obecnie: Ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym; tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

Literatura:
1. Książka PricewaterhouseCoopers pt.: „Partnerstwo publiczno-prywatne”;
2. Książka PricewaterhouseCoopers pt.: „Partnerstwo publiczno- prywatne w praktyce Przemyśl, przygotuj, przeprowadź”;
3. Raport FOR, PricewaterhouseCoopers, 4CF oraz Kancelarii Wardyński i Wspólnicy pt „Którędy droga, czyli jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce”.

Phoca PDF