

# 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.<sup>4</sup>

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

# PPP w projektach autostradowych i drogowych (IV) Polskie doświadczenia

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

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 odcinka 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 Gdęńsk - Nowe Marzy	Gdęńsk Transport Company	90 km	13 lat	2005-2008	2008-2039	Dostępność (95%), myto ukryte (5%)
A3 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*		100 km	10 lat*	2009-2011*	2012-2037	Dostępność
A4 Katowice - Kraków	Stalexport	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

# PPP w projektach autostradowych i drogowych (IV) Polskie doświadczenia

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

---

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

Przedłużający się proces realizacji tych projektów wywołany głównie czasem jaki był konieczny dla osiągnięcia zamknięcia 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 eksploatację 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.

# PPP w projektach autostradowych i drogowych (IV) Polskie doświadczenia

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

---

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 Przemysł, przygotuj, przeprowadź”;
3. Raport FOR, PricewaterhouseCoopers, 4CF oraz Kancelarii Wardyński i Wspólnicy pt „Którędy droga, czyli jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce”.