



Najważniejszym zagadnieniem projektów PPP jest dzielenie się ryzykiem. Wiadomo, że partner prywatny, finansujący przedsięwzięcie ze środków pozyskiwanych z instytucji bankowych, raczej nie będzie skłonny przyjmować na siebie zbyt wielu ryzyk. Każde więc szczegółowo rozważa i rozpatruje, zanim podejmie decyzję. - Ważne dla niego jest więc precyzyjne oszacowanie wszelkich zagrożeń i szczegółowe ich omówienie z partnerem publicznym. To umożliwia dopracowanie mechanizmu dzielenia się ryzykiem pomiędzy partnerskimi stronami – podkreśla Caroline Visser.

Ryzyka związane z finansowaniem przedsięwzięcia i zwrotem poniesionych nakładów są zasadniczym elementem formuły PPP. Partner prywatny może odzyskiwać wydatkowane środki poprzez pobieranie bezpośrednie opłat za użytkowanie drogi, bądź pośrednio w formie dopłat przekazywanych przez władze rządowe lub samorządowe bądź opłat za dostępność do infrastruktury, jak też innych metod przyjętych umową partnerską (system zaprojektuj-wybuduj-utrzymuj; koncesja). Wybór rodzaju kontraktu PPP musi poprzedzić rzetelna analiza ryzyka. Przeprowadza ją przede wszystkim partner prywatny, by przewidzieć wszystkie scenariusze, w tym negatywne, dające szansę przeciwdziałania sytuacjom zagrożenia i zapewniające utrzymanie poziomu finansowania przedsięwzięcia i jakości usług.

Klasyfikacja PPP

IRF przygotował roboczą klasyfikację miejskich kontraktów PPP. Do pierwszej zaliczone zostały projekty polegające na pobieraniu opłat za koncentrację ruchu drogowego w miastach. - Taka opłata „za zakorkowane ulice” pobierana jest w Londynie czy w Sztokholmie. Te jednak nie są ujęte w formułę PPP. Są one wprowadzone przez stronę publiczną. Natomiast ciekawym przykładem jest

wdrożenie na drodze nr 91 (Exsress Lanes) w amerykańskim stanie Kalifornia tego rodzaju opłaty ustanowionej i pobieranej w partnerstwie publiczno-prywatnym – mówi Caroline Visser.

Kolejnym w tej klasyfikacji kontraktem PPP jest pobieranie opłat za korzystanie z dróg miejskich. - Pobieranie opłat za przejazd trasami szybkiego ruchu w obszarze miasta powierzane jest w formie koncesji prywatnym operatorom, którzy mają zaprojektować system poboru, zbudować jego infrastrukturę oraz prowadzić pobór opłat od użytkowników dróg, jak również utrzymywać te drogi. Tego typu koncepcja narodziła się w Stanach Zjednoczonych. Pierwotnie wprowadzono tam pasy ruchu dla osób intensywnie korzystających z samochodu, co oznaczało, że do korzystania z niego miały prawo wyłącznie samochody, którymi jechały przynajmniej dwie osoby. Okazało się jednak, że korzystanie z tych pasów, nazywanych „pasami wysokiego wykorzystania”, nie spotkało się z zakładanym zainteresowaniem. Zmieniono więc koncepcję i dopuszczono do ruchu tym pasem samochody z jedną osobą, pod warunkiem uiszczenia opłaty. Jest to skomplikowana koncepcja, ale w przyjętym schemacie działania jednak się sprawdza – zaznacza Caroline Visser.

Kolejna sklasyfikowana przez IRF koncepcja kontraktu PPP łączy rozbudowę połączeń drogowych z zagospodarowaniem przestrzennym. Polega na budowie dróg realizowanej równocześnie z otaczającą je infrastrukturą, w tym obiektów użyteczności publicznej, handlowo-usługowych i mieszkalnych. Umożliwia to harmonijny i zrównoważony rozwój obszarów miejskich, a jednocześnie podnosi wartość nieruchomości położonych w obszarach tras komunikacyjnych. Przykładem tego jest A2 w holenderskim Maastricht. Autostrada przecina miasto, więc postanowiono ją poprowadzić pod ziemią, a na terenach nad tunelami wybudować infrastrukturę miejską (budynki). Przychody uzyskane z nieruchomości wybudowanych na tunelach służą spłaceniu długów zaciągniętych pod budowę autostrady.

Inna z kolei koncepcja PPP wiąże się z wieloletnimi kontraktami na utrzymanie dróg. Oznacza ona zlecenie przez władze publiczne świadczenia usług w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne. – Natomiast ostatnia kategoria obejmuje układy partnerskie w zarządzaniu ruchem, parkingami i ITS. Są to alternatywne rozwiązania, jakie władze miejskie stosują na ograniczonych przestrzeniach urbanistycznych, w których nie ma możliwości rozbudowania infrastruktury drogowych połączeń. Daje to możliwość usprawnienia komunikacji – mówi Caroline Visser.

Publiczny i prywatny zysk PPP

W przekonaniu specjalistów IRF, w przypadku miast formuła PPP jest efektywnym rozwiązaniem, zapewniającym wysoki poziom świadczenia usług. - Wynika to między innymi z tego, że z założenia zawiązywany układ w PPP jest długoterminowy i skierowany do dość wymagających użytkowników. Dlatego od samego początku kontraktu i podczas całego okresu trwania takiego przedsięwzięcia partner prywatny musi brać pod uwagę wszystkie czynniki jakościowe, zwłaszcza tak

kluczowe jak te odnoszące się do zapewnienia dostępności dróg. W odróżnieniu do tradycyjnych kontraktów w układach PPP brany jest pod uwagę poziom usługi, co zupełnie zmienia podejście do działań podejmowanych przez podmiot prywatny. Z tym bowiem wiąże się też kwestia kar i nagród, która przyczynia się do tego, że partner prywatny koncentruje się na osiąganiu jakości – podkreśla Caroline Visser.

Przytaczanym przez nią przykładem zmian jakościowych w usługach drogowych jest wieloletni kontrakt, jaki brytyjskie miasto Portsmouth zawarło z prywatnym przedsiębiorstwem na utrzymanie sieci 480 km dróg. W ramach umowy w ciągu pierwszych 5 lat firma miała za zadanie najpierw podnieść stan techniczny dróg do wymaganych parametrów, a przez kolejne 20 lat ma ten stan utrzymywać na wyznaczonym poziomie. W przypadku niedopełnienia zapisów umowy będą jej potrącane kwoty z wynagrodzenia. Miasto w ten sposób zyskało dobre i dobrze utrzymane ulice, władze miasta nie muszą natomiast martwić się co roku o zapewnienie w budżecie odpowiedniej puli środków na remonty dróg.

Przytaczany przykład pokazuje też jak czytelny i klarowny staje się podział ról w PPP. Dzięki tej formule władze lokalne mogą skupić się na egzekwowaniu postanowień umowy i na monitorowaniu wyników osiąganych przez partnera prywatnego. Nie muszą natomiast podejmować ogromnego wysiłku administracyjno-organizacyjnego w tworzeniu i realizacji koncepcji osiągania celów jakościowych w usługach publicznych, a w przypadku transportu – dotyczących stopnia dostępności dróg i ich standardu. Oprócz tego mamy do czynienia z odpolitycznieniem budżetu na drogi. Tu dobrym przykładem jest właśnie Portsmouth. Przed zawarciem wieloletniego kontraktu na utrzymanie dróg władze miasta mogły wyasygnować środki zaledwie starczające na łatanie dziur w jezdniach, co oczywiście było przyczynkiem do starć podczas planowania finansowych zamierzeń miasta.

Formuła PPP niesie wiele korzyści społeczno-ekonomicznych. Projekty te są szybciej realizowane i oddawane. Przykładem jest droga A14 koło Paryża. Inwestycja pochłonęła 900 mln euro. Droga mierzy 16 km, a 86 procent jej długości przebiega w tunelu. Wykonano ją w ciągu 5 lat, przy tym w tym okresie mieści się też czas na projektowanie przedsięwzięcia, konsultacje społeczne, czy wywłaszczenia gruntów pod inwestycje. Dobrym przykładem jest też obwodnica australijskiego Melbourne. Połączenie funduszy publicznych i środków prywatnych umożliwiło przyspieszenie prac związanych z realizacją tej drogi, a to z kolei przełożyło się na efekt gospodarczy uruchomionej trasy w postaci wzrostu PKB. Szacuje się, że ta droga generuje 300 mln dolarów australijskich. Skorzystały z tej trasy również północno-zachodnie przedmieścia, ponieważ uzyskały dostęp komunikacyjny i dzięki temu zaczęły się dynamicznie rozwijać. Oczywiście wymiernymi ekonomicznie i społecznie efektami było ponadto skrócenie czasu przejazdu do pracy i podniesienie poziomu niezawodności w czasie oraz na trasie przejazdu do celu.

PPP daje ponadto możliwość wykorzystania innowacyjnych rozwiązań zarówno w projektowaniu, jak też wykonawstwie czy w utrzymaniu. - Podstawą tego jest oczywiście wspomniana wcześniej zasada orientowania działań na potrzeby klienta. Równie ważny jest aspekt wynikający z pozyskania wieloletniego kontraktu, co

dopinguje partnera prywatnego do oferowania w przetargach nowatorskich rozwiązań. Przykładem tego jest A86, czyli druga obwodnica Paryża. Zastosowano na niej innowacyjne rozwiązanie konstrukcyjne, niwelujące negatywne oddziaływania na dobra dziedzictwa kulturowego oraz chroniące naturalne obszary leśne. Innowacyjna konstrukcja to dwupiętrowy tunel. Kolejny przykład jest z kanadyjskiego St. Louis de France, gdzie zawarto 15-letni kontrakt na modernizację i utrzymanie 18-kilometrowej arterii miejskiej. Partner prywatny wyszedł tu z inicjatywą innowacyjnego rozwiązania zastosowanego do budowy jezdni – mówi Caroline Visser.

Innowacje wprowadzane w projektach PPP dotyczą również metod współfinansowania przedsięwzięć. Przykład to obwodnica irlandzkiego Dublina (M50). Kontrakt obejmował dwa równoległe realizowane zadania. Pierwsze dotyczyło podniesienia parametrów technicznych drogi i zapewnienia dostępności (umowa na 35 lat), drugie – obejmowało instalację elektronicznego systemu poboru opłat. Przychody z poboru opłat władze miejskie wykorzystują do opłacenia prac utrzymaniowych na tej drodze wykonywanych przez partnera prywatnego.

Drogowe projekty miejskie w formule PPP przynoszą bezpośrednie efekty ekonomiczne, wynikające z wyeliminowania korków, skrócenia czasu przejazdu i wyeliminowania strat w zużyciu paliwa. Podnosząc więc niezawodność przejazdów pobudza się rozwój gospodarczy obszarów miejskich. Specjaliści IRF są więc przekonani, że PPP w miastach może przynosić sukcesy.

Równocześnie jednak zwracają uwagę na szereg skomplikowanych sytuacji, na jakie trzeba zwracać uwagę wdrażając PPP. W katalogu zidentyfikowanych przez IRF problemów zwraca się uwagę na trudności w perspektywnym przewidywaniu zdarzeń takich, które w konsekwencji mogą oznaczać konieczność negocjowania warunków partnerskiej umowy, na przykład kiedy operator drogi musi wykonać dodatkowe prace. Do trudnych rozstrzygnięć zaliczany jest pobór opłat, wymagający rozpatrzenia na ile system i stawki opłat będą społecznie akceptowane i czy ich wprowadzenie nie przyczyni się do podziału społeczeństwa na grupy statusowe, które stać lub nie na korzystanie z sieci miejskich dróg. Ważna jest też umiejętność i kompetencje partnerskich stron w szacowaniu ryzyk i precyzyjnym określeniu odpowiedzialności, w tym za majątek drogowy i utrzymanie jego wartości.

Agnieszka Serbeńska

Materiał powstał na podstawie wystąpienia Caroline Visser z International Road Federation (IRF), podczas konferencji „Infrastruktura drogowa 2011”, zorganizowanej przez Institute for International Research (Warszawa, 29-30 listopada 2010 r.).