

Efekty portugalskiego programu drogowego

Utworzono: piątek, 09, grudzień 2011 08:15 Agnieszka Serbeńska



Portugalska sieć dróg krajowych mierzy obecnie 16 500 km, w tym autostrady stanowią 3 300 km. Pierwszy okres rozwoju dróg tego państwa nastąpił w latach 1986-1997, a więc zaraz po przystąpieniu Portugalii do europejskiej Wspólnoty (1985 r.). Wówczas uruchomiono narodowy program budowy dróg, którego kontynuację już w kolejnym etapie (po 1997 roku) oparto przede wszystkim na formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Środki na projekty drogowe pozyskiwano z poboru myta tzw. prawdziwego oraz ukrytego.

Z początkiem lat 80. ubiegłego stulecia portugalskie drogi były wąskie i kręte, ograniczone zabudową na przebiegach przez wsie i miasteczka. To oczywiście wywoływało zagrożenia w ruchu drogowym, które potęgowało się wraz z rosnącymi natężeniami w ruchu. Liczba wypadków drogowych stała się zatrważająca.

Portugalski „National Road Plan” (krajowy program budowy dróg) został uchwalony przez rząd w 1985 roku. W 1994 roku zawarto pierwszy kontrakt typu PPP na budowę autostrady pod Lizboną. Natomiast w 1998 roku uruchomiono specjalny program koncesyjny na budowę autostrad i w 2003 roku uchwalono ustawę regulującą partnerstwo publiczno-prywatne.

Prace nad rozwojem sieci drogowej połączono z wypracowaniem wymagań technicznych, które m.in. miały poprawić poziom bezpieczeństwa drogowego. Nowe drogi szybkiego ruchu i autostrady zaczęto wyznaczać tak, by ich przebieg był jak najprostszy i w ten sposób móc zminimalizować koszty ich budowy. W projektowaniu dróg w dużo większym stopniu zaczęto uwzględniać bezpieczeństwo i komfort podróżowania. Postawiono też na bezkolizyjne skrzyżowania głównych tras, tunele i mosty, poprawę geometrii dróg, ochronę środowiska przed negatywnymi oddziaływaniami komunikacyjnymi oraz na innowacyjne technologie wykonawcze,

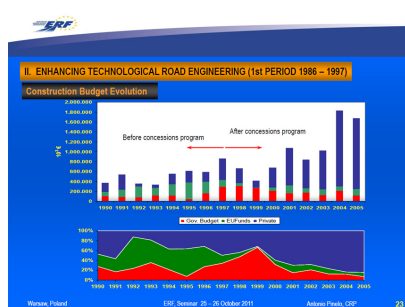
Efekty portugalskiego programu drogowego

Utworzono: piątek, 09, grudzień 2011 08:15 Agnieszka Serbeńska

które w realizacjach wykorzystują kamień ze ścinanych górskich wzniesień do dróg budowanych na tych stokach. W większym zakresie wykorzystywano także lokalne kruszywa i materiały budowlane do nawierzchni i nasypów. Administracja drogowa wprowadzała nowe wymagania współpracując z Krajowym Laboratorium Inżynierii Drogowej. W opublikowanym wówczas podręczniku budowy dróg dopuszczono równocześnie technologie asfaltowe i betonowe, aby w perspektywie lat sprawdzić jakie rozwiązania sprawdzą się najlepiej w zapewnieniu trwałości nawierzchni, oszczędności w kosztach ich eksploatacji oraz bezpieczeństwa ruchu.

Do budownictwa drogowego wprowadzono wówczas standardy i procedury ochrony środowiska. Obowiązują one już na etapie planowania. Wybór korytarza drogi odbywa się na podstawie analiz wariantów i wyboru takiego przebiegu, którego skutki oddziaływań na środowisko będą najmniejsze. Projekt danego przedsięwzięcia drogowego uzyskuje akceptację jeśli spełnia wszelkie wymagania i daje gwarancje zminimalizowania negatywnych wpływów poprzez odpowiednie zabezpieczenia i kompensacje.

W 1996 roku Portugalia miała już doświadczenia oraz opracowane niezbędne wytyczne techniczne do projektowania i wymagania technologiczne. Był to przełomowy okres. Co prawda w pierwszym okresie realizacji narodowego programu, a więc w ciągu dwunastu lat, wybudowano tylko 1000 km autostrad, to jednak ten czas dał podstawy do dalszych kroków w doskonaleniu założeń dalszego rozwoju dróg, szczególnie we wprowadzaniu rozwiązań organizacyjno-finansowych. Impulsem do usprawnienia i przyspieszenia realizacji programu były m.in. niepokojące statystyki wypadkowe. Dynamicznie wzrastały natężenia ruchu, a wraz z tym liczba śmiertelnych wypadków. Zintensyfikowanie działań programu wymagało pozyskania kapitału prywatnego. Po wprowadzeniu w 1997 roku specjalnego programu koncesji udział środków prywatnych w budowie dróg zaczął zdecydowanie przewyższać kwoty asygnowane na ten cel z budżetu państwa.



Portugalskie kontrakty w partnerstwie publiczno-prywatnym obejmowały projektowanie, budowanie i eksploatację autostrad. Metodami finansowymi wykorzystywanymi do ich realizacji było tzw. myto ukryte, a więc środki podatników, albo tzw. myto prawdziwe, czyli opłaty za korzystanie z autostrad (opłaty użytkowników pobierane przez koncesjonariuszy). Wprowadzenie nowych zasad przeobraziło funkcję administracji drogowej z wykonawczej na regulującą i nadzorującą.

Efekty portugalskiego programu drogowego

Utworzono: piątek, 09, grudzień 2011 08:15 Agnieszka Serbeńska

Według definicji zawartej w unijnej Zielonej księdze PPP jest umową długoterminową, długofalową zawieraną między podmiotami sektora publicznego i prywatnego. W Portugalii z reguły zawierana jest na 30 lat. Pomocą w zawieraniu takich kontraktów służy stworzona do tego macierz ryzyka. Na przykład po stronie państwa pozostawia ona planowanie, lokowanie drogi, zagadnienia środowiskowe, po stronie koncesjonariusza – projektowanie i budowanie.

Risks	Responsibility	
	State	Concessionaire
Planning		
Design		
Environmental		
Land acquisitions		
Construction		
Operation and maintenance		
Revenue (Traffic)		
Latent defects		
Legislation		
Force majeure		

Obecnie łączna długość portugalskich autostrad wynosi 3 300 km, z tego tylko 150 km jest zarządzane przez administrację drogową. Sieć autostrad administrowana przez koncesjonariuszy łącznie mierzy 2 600 km (95%), w tym na 1 500 km (58%) obowiązują opłaty wnoszone za użytkowanie (tzw. myto prawdziwe), na 200 km (8%) nie wnosi się żadnych opłat, natomiast 900 km (36%) eksploatowane jest z tzw. myta ukrytego.*

System tzw. myta ukrytego wykorzystywany jest w sytuacjach, w których wybudowana autostrada ma służyć pobudzaniu rozwoju gospodarczego danego regionu. W przypadkach uboższych terenów natężenia ruchu nie zabezpieczają koncesjonariuszom odpowiedniego poziomu dochodu. Ale dzięki takiej inwestycji region uzyskuje połączenie z innymi obszarami kraju. Stąd różnica w kosztach budowy i eksploatacji takiej autostrady w stosunku do tej, na której pobiera się opłaty za przejazd, pokrywana jest z budżetu państwa, a więc z dochodów podatkowych. Czy takie rozwiązanie jest dobre? W tej chwili budzi ono wątpliwości, jednak w tej konstrukcji istotny jest aspekt społeczny, który jest trudny do wartościowego zdefiniowania w kontekście korzyści w pobudzaniu gospodarki.

Przykładem autostrady z ukrytym mytem jest A23. Mierzy ona 180 km. Przygotowanie tego projektu trwało 6 lat. Jej budowę zakończono w 2003 roku. Wiedzie ona przez interior. Tam odnotowano jedno z najniższych natężeń ruchu w kraju. Dzięki autostradzie poprawiono dostęp do czterech ważnych miejscowości regionu. W tej chwili tę trasę pokonuje pięciokrotnie więcej mieszkańców tego obszaru. Przede wszystkim wpłynęła ona na wzmocnienie handlu, przyczyniła się też do wzrostu liczby ludności w miastach położonych na trasie.

Wprowadzenie formuły PPP umożliwiło Portugalii zrealizowanie drugiego etapu narodowego programu budowy dróg, czego efektem jest wybudowanie w latach 2000-2009 aż prawie 50% sieci autostrad. Te sieci przejęły większość ruchu

Efekty portugalskiego programu drogowego

Utworzono: piątek, 09, grudzień 2011 08:15 Agnieszka Serbeńska

tranzytowego – do 2009 roku wzrost natężenia ruchu na autostradach wyniósł 40%. Odciażając szlaki niższych kategorii udało się zdecydowanie poprawić statystyki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Od 1980 roku ruch wzrósł czterokrotnie, natomiast liczba śmiertelnych wypadków spadła o 50% (również w dekadzie 2001-2010 udało się wykonać założony unijny cel zmniejszenia wypadków o połowę). Ponadto obniżył się czas podróży – na przykład w tej chwili z Lizbony na północ kraju jedzie się o 40 minut krócej.

Agnieszka Serbeńska

Materiał na podstawie wystąpienia Antonio Pinelo z CRP podczas seminarium ERF „Engineering and Financing Safe and Sustainable Roads” (Warszawa, 25-26 października 2011 r.).

* Kryzys gospodarczy i ekonomiczne kłopoty Portugalii spowodowały, że rząd tego państwa od 8 grudnia 2011 r. wprowadził opłaty za przejazd na ostatnich niepłatnych odcinkach autostrad.