

Propozycja modelu finansowania autostrad i dróg ekspresowych

Stefan Kawalec

Prezes Zarządu Capital Strategy Sp. z o.o.

skawalec@capitalstrategy.pl

Prezentacja na konferencji

„Wspieranie Konkurencyjności Polski poprzez Rozwój Infrastruktury Transportowej”

Organizatorzy: Amerykańska Izba Handlowa w Polsce
i Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.

Patronat: Ministerstwo Infrastruktury

Warszawa, Hotel InterContinental, 9 czerwca 2008

Plan prezentacji

Diagnoza

- Stan obecny
- Przyczyny

Co robić?

Proponowany model finansowaniu

- Opis
- Zalety
- Zastosowanie

Zmiany instytucjonalne

Zmiany prawne

Wykorzystane opracowania i podziękowanie

Bariery infrastrukturalne dla działalności gospodarczej Polsce

Rok 1990 Początek transformacji rynkowej polskiej gospodarki	Rok 2008
<ul style="list-style-type: none">• niesprawność banków• niedorozwój telekomunikacji• zły stan dróg i brak autostrad	<ul style="list-style-type: none">• niesprawność banków• niedorozwój telekomunikacji• zły stan dróg i brak autostrad !!!

W bankowości i telekomunikacji nastąpiła przełomowa poprawa. Dziś w tych obszarach żyjemy całkowicie „w innym świecie” niż w roku 1990.

Natomiast pod względem dróg sytuacja dziś jest relatywnie znacznie gorsza niż była na początku okresu transformacji:

- Dobrych bezkolizyjnych dróg mamy nie wiele więcej niż w 1990r.
- Natomiast liczba samochodów na drogach zwiększyła się około 2,5 krotnie

Dotychczasowe efekty programu autostradowego

W 2008 roku, po 14 latach od chwili uruchomienia pierwszego programu autostradowego:

- Mamy w Polsce w eksploatacji kilkaset kilometrów autostrad (z czego istotną część stanowią zmodernizowane odcinki autostrad wcześniej istniejących, w tym 129 kilometrów przedwojennych autostrad niemieckich).
- Sieć dróg ekspresowych jest jeszcze mniejsza niż sieć autostrad.

W tym tempie zakończenie budowy planowanej sieci ponad 2 tys. kilometrów autostrad i ponad 5 tys. kilometrów dróg ekspresowych trwałoby wiele dziesiątków lat!

Przeszkody utrudniające budowę dróg

Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce „Drogi do Euro 2012” identyfikuje wiele szczegółowych przeszkód, które utrudniają budowę dróg i wpływają na zwiększenie kosztów i ryzyka w tym obszarze:

- złe prawo (m.in. w obszarze zamówień publicznych),
- trudności z pozyskaniem gruntów,
- konieczność analiz wpływu na środowisko i protesty ekologów,
- obowiązek prowadzenia badań archeologicznych,
- brak wypracowanego modelu finansowania itp.

Czynniki te nie są jednak główną przyczyną słabej realizacji programów budowy autostrad (w tych samych, a nawet trudniejszych warunkach realizowane są wielkie budowy dróg w miastach). Wykorzystywane natomiast były jako alibi i usprawiedliwienie dla braku efektów wywołanego faktycznie niesprawnością i błędami GDDKiA.

Jaskrawym przykładem było uporczywe trzymanie się koncepcji budowy drogi ekspresowej przez dolinę Rospudy. GDDKiA zadawała się obciążaniem ekologów odpowiedzialnością za brak drogi, zamiast przygotować alternatywną lokalizację, co prawdopodobnie pozwoliłoby w krótszym czasie i tańszym kosztem zbudować obwodnicę Augustowa. Potwierdza to ekspertyza niezależnej firmy (ScottWilsonKirkpatrick), zamówiona przez samą GDDKiA.

Główne przyczyny niepowodzeń

Główne przyczyny dotychczasowych niepowodzeń realizacji programu autostradowego to według raportu „Drogi do Euro 2012”:

- brak ciągłości w prowadzonych działaniach oraz
- niewydolne struktury instytucjonalne.

Brak ciągłości prowadzonych działań

- Kolejne rządy koncentrowały się na krytyce działań poprzedników (zresztą bez poparcia specjalistycznymi analizami) i uruchamianiu nowych koncepcji organizacyjnych, a nie kontynuowały tego, co zostało już zaczęte.
- Szczególnym zawirowaniom podlegał program budowy autostrad w oparciu o koncesje przyznawane podmiotom prywatnym na podstawie ustawy o płatnych autostradach.
- Zawirowania dotyczyły również struktur organizacyjnych. Wraz z uruchomieniem programu została powołana Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA). W 2001 zlikwidowano ABiEA włączając jej zadania do jednostki budżetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

Niewydolne struktury instytucjonalne

- Struktura instytucjonalna jest niewydolna i odpowiedzialność w niej rozmywa się.
- GDDKiA odpowiada zarówno za utrzymanie całej sieci dróg krajowych, jak i za budowę nowych dróg i autostrad. Faktycznie Ministerstwo Transportu (a wcześniej Infrastruktury) „z tylnego fotela” decyduje o kwestiach, które często formalnie należą do GDDKiA. GDDKiA jest ubezwłasnowolniona i nie jest rozliczana prawidłowo z żadnego ze swoich obszarów działania.
- Wobec odpowiedzialności za utrzymanie i remonty tysięcy kilometrów dróg krajowych, budowa autostrad i dróg ekspresowych nie jest ani jedynym, ani podstawowym kryterium oceny GDDKiA. Z kolei rozliczenie z utrzymania dróg jest praktycznie niemożliwe, gdyż Minister Transportu od lat nie wypełnia delegacji ustawowej i nie wydał rozporządzenia określającego standardy utrzymania dróg.
- Istotnym problemem jest także brak wspólnej wizji w ramach rządu i brak porozumienia między resortami transportu, finansów i rozwoju regionalnego.

Co robić?

Należy:

- kończyć, to co zaczęto,
- wprowadzać zmiany tak, by nie paraliżować toczących się procesów,
- stosować rozwiązania, które sprawdziły się na świecie.

Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)

- W odniesieniu do odcinków, w stosunku do których nie podjęto działań przygotowawczych lub działania te nie dają gwarancji na oddanie drogi w realnym terminie, należy w szerokim zakresie stosować rozwiązania z zakresu PPP.
- Zaletą dobrze skonstruowanego partnerstwa publiczno- prywatnego, jest to, że każda ze stron (partner publiczny oraz partner prywatny) bierze na siebie ryzyko, którym najlepiej i najbardziej efektywnie potrafi zarządzać.
- PPP odciąża administrację publiczną od działań, z którymi administracja sobie nie radzi.
- PPP pozwala na wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania przedsięwzięć publicznych. Dzięki temu można uzupełnić brakujące środki finansowe niezbędne do ukończenia w stosunkowo krótkim czasie dużego programu budowy autostrad i dróg ekspresowych.

Proponowany model finansowania dróg

Opis (1)

W szerokim zakresie można zastosować formułę systemu koncesyjnego według następujących zasad:

1. Koncesjonariusz podejmuje odpowiedzialność za wybudowanie drogi i eksploatuje ją przez okres umowy (np. 35 lat).
2. Jeśli droga jest wykonana i spełnia ustalone parametry użytkowe, państwo płaci koncesjonariuszowi przez okres umowy opłatę roczną za udostępnienie drogi według określonych z góry zasad.
3. Opłata ta jest jedyną płatnością na rzecz koncesjonariusza i uwzględnia ona pokrycie kosztów budowy, eksploatacji i zysku koncesjonariusza.
4. Koncesjonariusz nie otrzymuje żadnych dochodów z tytułu ewentualnych opłat za użytkowanie drogi.
5. Środki na finansowanie budowy pozyskuje koncesjonariusz.

Proponowany model finansowania dróg - opis (2)

Opłaty dla użytkowników

1. W określanych przez państwo warunkach technicznych drogi może być zawarty wymóg instalacji urządzeń umożliwiających rejestrację ruchu i pobór/naliczanie opłat.
2. O ewentualnym ustanowieniu opłaty na danej drodze, i jej wysokości, decyduje państwo. W takim przypadku opłaty są technicznie pobierane przez koncesjonariusza, lecz stanowią dochód państwa.
3. Ewentualne opłaty dla użytkowników powinny być bardzo umiarkowanej wysokości, aby nie powodować odpływu ruchu na inne – niepłatne – drogi.

Proponowany model finansowania dróg

Opis (3)

Dodatkowe źródła finansowania

- Państwo może uczestniczyć w finansowaniu wykorzystując środki krajowe, granty UE i inne (np. kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego).
- Zakres udziału państwa w finansowaniu drogi powinien być określony w warunkach przetargu na wybór koncesjonariusza.
- Zaangażowanie środków publicznych oznaczać będzie mniejsze zaangażowanie finansowe koncesjonariusza, co powinno prowadzić do ustaleniu w umowie z koncesjonariuszem niższej opłaty rocznej za udostępnienie drogi.

Zalety modelu (1)

Motywacja do podjęcia racjonalnej decyzji dotyczących technologii i jakości

- Koncesjonariusz nie otrzymuje zapłaty w chwili zakończenia budowy, lecz otrzymuje roczne opłaty przez okres umowy (np. 35 lat), pod warunkiem, że droga jest przejezdna i spełnia określone parametry użytkowe (m.in. stan nawierzchni).
- Koncesjonariusz jest zatem zainteresowany obniżeniem łącznych kosztów budowy i utrzymania drogi w okresie jej „życia” technicznego.
- Skłania to koncesjonariusza do wyboru technologii i standardów jakości wykonania, tak by zapewnić wieloletnią trwałość nawierzchni i obniżyć późniejsze koszty utrzymania i remontów.
- Taki system motywacji skłania w szczególności do podjęcia racjonalnej ekonomicznie decyzji dotyczącej wyboru rodzaju nawierzchni (asfalt, beton).

Zalety modelu (2)

Obniżenie kosztów finansowych i premii za ryzyko koncesjonariusza

Podział kluczowych ryzyk w modelach koncesyjnych

	Tradycyjny model koncesyjny	Proponowany model
	Koncesjonariusz pobiera opłaty od użytkowników	Koncesjonariusz otrzymuje opłatę za udostępnianie drogi od państwa
Ryzyko budowy drogi	Ponosi koncesjonariusz	Ponosi koncesjonariusz
Ryzyko kosztów budowy	Ponosi koncesjonariusz	Ponosi koncesjonariusz
Ryzyko ruchu	Ponosi koncesjonariusz	Ponosi państwo

- Jeżeli koncesjonariusz jest renomowaną specjalistyczną firmą, to jego zdolność do zorganizowania budowy i zapanowania nad kosztami budowy nie będzie budzić obaw banków.
- Znacznie trudniejsze o oszacowania i kontroli jest „ryzyko ruchu” tzn. niepewność dotycząca przyszłego natężenie ruchu na płatnej drodze i wysokości wpływów z opłat o użytkowników.

Dlatego uwolnienie koncesjonariusza od „ryzyka ruchu” obniży znacznie wysokość oprocentowania jakie zażądają od niego banki, a także obniży premie za ryzyko jaką w swoich kalkulacjach uwzględni koncesjonariusz, co - jeśli będą zachowane warunki konkurencji - spowoduje łącznie istotne obniżenie kosztów projektu..

Wpływ oprocentowania na łączne koszty finansowe – uproszczona ilustracja

Koszty finansowe (odsetki od kredytu) poniesione w okresie spłaty 35-letniego kredytu

Oprocentowanie kredytu	Łączna wartość spłat jako procent kwoty zaciągniętego kredytu		
	Raty kapitałowe	Odsetki	Całość
5%	100%	83%	183%
6%	100%	107%	207%
7%	100%	132%	232%
8%	100%	157%	257%
9%	100%	184%	284%
10%	100%	211%	311%

Zalety modelu (3)

Umożliwienie szybkiej realizacji programu budowy autostrad i dróg ekspresowych przy ograniczeniu zaangażowania środków budżetowych

Według reguł EUROSTAT

Jeśli koncesjonariusz przejmuje na siebie ryzyka:

- technicznego wykonania obiektu
- ryzyko kosztów budowy oraz
- ryzyko zapewnienia dostępności drogi,

zobowiązanie państwa do płacenia koncesjonariuszowi przez okres umowy ustalonej opłaty za dostępność nie jest wliczane do długu publicznego.

Zalety modelu - podsumowanie

1. Motywacja do podjęcia racjonalnej decyzji dotyczących technologii i jakości wykonania drogi
2. Obniżenie kosztów finansowych i premii za ryzyko w stosunku do tradycyjnego systemu koncesyjnego
3. Umożliwienie szybkiej realizacji programu budowy autostrad i dróg ekspresowych przy ograniczeniu zaangażowania środków budżetowych

Zastosowanie proponowanego modelu finansowaniu

Proponujemy zastosowanie opisanego modelu do:

- budowy dróg ekspresowych
- budowy odcinków autostrad, wobec których nie uruchomiono procedur przetargowych wg dotychczasowego systemu koncesyjnego, lub które nie będą finansowane bezpośrednio z budżetu

Zmiany instytucjonalne

- Akceptacja przez rząd i Sejm narodowego programu budowy dróg .
- Określenie roli i zapewnienie współpracy między kluczowymi ministerstwami: finanse, transport (infrastruktura), rozwój regionalny i ochrona środowiska.
- Stworzenie wydzielonej struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za budowę sieci autostrad i dróg ekspresowych i rozliczanej z realizacji tego zadania (Rozważyć należy podział GDDKiA na część odpowiedzialną za budowę dróg krajowych i autostrad oraz pozostałą część (oddziały odpowiedzialne za utrzymanie pozostałych dróg), którą można przekazać samorządom wojewódzkim).
- Przeprowadzanie zmian organizacyjnych tak, by nie spowodowały zatrzymania lub spowolnienia toczących się prac. Konieczne jest zaplanowanie i wprowadzenie takich rozwiązań przejściowych, które umożliwią płynną kontynuację prowadzonych działań.

Zmiany prawne

- Szereg zmian prawnych może przyczynić się do ułatwienia procesu inwestycyjnego.
- Jednakże ciągłe i chaotyczne „ulepszanie” prawa utrudnia często realizację przedsięwzięć inwestycyjnych.
- Zmiany prawne, podobnie jak zmiany instytucjonalne, muszą być dobrze przygotowane i przeanalizowane z punktu widzenia ich wpływu na toczące się już procesy inwestycyjne. Należy dbać o wprowadzenie kompleksowych przepisów przejściowych, tak by rozpoczęte procesy mogły być kontynuowane bez zakłóceń.

Wykorzystane opracowania i podziękowanie

W poniższej prezentacji wykorzystano następujące opracowania:

1. Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, „Drogi do Euro 2012. Analiza infrastruktury drogowej w Polsce. Stan faktyczny i szanse rozwoju”, Warszawa czerwiec 2007.
2. Business Centre Club, „Stanowisko BCC w sprawie budowy autostrad i dróg”, koordynator Stefan Kawalec, Warszawa 29 października 2007
3. „Państwo dla Obywatela. Plan Rządzenie 2005-2009”, praca zbiorowa pod kierunkiem Jana Rokity i Stefana Kawalca. Fundacja Instytut Państwa i Administracji. Warszawa, grudzień 2005

Podziękowanie

Przedstawiony tu modelu finansowaniu budowy dróg został po raz pierwszy przedstawiony w raporcie „Państwo dla Obywatela. Plan Rządzenia 2005-2009”. Istotny wkład w opracowanie tego modelu wnieśli między innymi:

- Andrew Kozłowski – Partner Zarządzający w kancelarii prawniczej CMS Cameron McKenna
- Jan Friedberg – niezależny konsultant, były minister transportu, obecnie współpracujący z Ernst&Young.