

Beata Zagożdżon

Problemy praktycznej implementacji projektów PPP w infrastrukturze kolejowej

Współpraca sektora publicznego i prywatnego w formule PPP skierowana jest głównie na pozyskanie prywatnego kapitału do finansowania dużych przedsięwzięć inwestycyjnych. W obszarze transportu zaangażowanie sektora prywatnego jest najbardziej pożądane i oczekiwane w zakresie kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Komisja Europejska preferuje udział inwestorów prywatnych w budowie sieci transeuropejskiej – TEN, a przedsięwzięcia PPP mają priorytet wsparcia finansowego z Funduszu Spójności oraz z Funduszy Strukturalnych.

Włączenie sektora prywatnego w system finansowania inwestycji infrastruktury transportowej w Polsce nabiera szczególnego znaczenia w aspekcie obowiązującej od 7 października 2005 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁾. Ten akt prawny uregulował takie zagadnienia współpracy sektora publicznego i prywatnego, jak: zakres przedsięwzięć będących przedmiotem PPP, przygotowanie PPP, wybór partnera prywatnego i ustalenie warunków umowy oraz określił zasady finansowania inwestycji PPP.

Można się spodziewać, że w ślad za stworzeniem dla PPP systemu regulacji prawnych, władze publiczne będą w większym niż dotychczas zakresie wykorzystywać tę formułę realizacji inwestycji. Jednakże należy pamiętać, że praktyczna implementacja, zwłaszcza dużych, kapitałochłonnych przedsięwzięć PPP, bywa trudna, czasochłonna i towarzyszą jej różne problemy. Świadczą o tym doświadczenia z realizacji tego typu projektów PPP w krajach Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest analiza praktycznej realizacji przedsięwzięć PPP infrastruktury kolejowej oraz identyfikacja towarzyszących im problemów.

Z uwagi na tematykę poruszonych zagadnień i sposób ich postawienia, wydaje się zasadne syntetyczne odwołanie się do założeń praktycznej realizacji projektów PPP, opracowanych przez Komisję Europejską²⁾.

Założenia do praktycznej realizacji projektów PPP

Uczciwe i racjonalne podejście do PPP oraz dostosowanie tej formuły do rzeczywistych, realnych potrzeb społecznych stwarza szansę na udaną realizację. Zasadniczym problemem w procesie wyboru sposobu finansowania danej inwestycji jest uczciwa odpowiedź na pytanie czy PPP jest najlepszą metodą realizacji? Projekty PPP mają bowiem uzasadnienie tylko wówczas, gdy pozwolą wygenerować tzw. wartość za pieniądź (value for money), wartość dodatkową w porównaniu do tradycyjnych metod finan-

sowania przez sektor publiczny. Oszacowanie tzw. wartości za pieniądź obejmuje dwa zasadnicze elementy:

- 1) porównanie finansowe (pieniężne),
- 2) porównanie wszystkich czynników, które są trudne do wyrażenia w jednostkach pieniężnych.

Porównanie finansowe oparte jest na hipotetycznym projekcie finansowanym w systemie tradycyjnym. Sektor publiczny przejmuje wówczas wszystkie funkcje, czyli finansowanie na etapie projektowania, budowy, eksploatacji, utrzymania. Do oszacowania zaangażowania finansowego sektora publicznego można wykorzystać rzeczywiste koszty poniesione w podobnym przedsięwzięciu inwestycyjnym. Z drugiej strony, następuje oszacowanie wydatków ponoszonych przez sektor publiczny w sytuacji, gdy dane przedsięwzięcie będzie realizowane w systemie PPP (należy w tym przypadku uwzględnić ewentualne płatności z budżetu publicznego na rzecz inwestora prywatnego). Jeżeli różnica pierwszej i drugiej opcji finansowania jest dodatnia, to przedsięwzięcie wykazuje wartość za pieniądź. Innymi słowy, wartość za pieniądź oznacza oszczędności sektora publicznego, powstające w wyniku realizacji inwestycji w ramach PPP.

Porównanie finansowe powinno być uzupełnione o koszty i korzyści danej inwestycji, które trudno wyrazić w jednostkach pieniężnych. Elementy takie, jak: szybkość realizacji projektu, pewność realizacji, czy jakość usług, trudno jednoznacznie wyrazić w jednostkach pieniężnych. Jednocześnie nie można ich zupełnie pominąć, ponieważ stanowią wartość dla władz publicznych i lokalnych społeczności.

Poza tym pierwszym, najważniejszym założeniem – wartości za pieniądź (value for money), zastosowanie rozwiązań PPP w praktyce gospodarczej wymaga jeszcze odpowiedzi na kilka pytań. Są one niezmiernie istotne na etapie przygotowań do projektu, a nie w momencie podjęcia decyzji o jego realizacji. Ważne pytania jakie muszą być zadane, to:

- jakie są potencjalne przeszkody i ograniczenia dla PPP?
- czy sektor prywatny byłby zainteresowany projektem?
- czy PPP jest najlepszą metodą realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych lub świadczenia wymaganych usług?

Władze publiczne rozważając możliwości wykorzystania PPP w celu realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych muszą uwzględnić potencjalne przeszkody i ograniczenia, wśród których najważniejsze dotyczą:

- polityki rządu i samorządów lokalnych, np. czy PPP jest spójne z ogólną polityką gospodarczą rządu oraz czy jest wola polityczna dla PPP?

¹⁾ Ustawa z 17 czerwca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420).

²⁾ Por.: Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels, January 2003.

- uregulowań prawnych, np. czy system prawny sprzyja koncepcji PPP?; czy jest wystarczające wsparcie prawne dla nadzorującej roli sektora publicznego w projektach PPP?
- przepisów podatkowych, np. jaki jest status podatków w układzie PPP?; jakie są możliwości zwolnienia inwestora prywatnego z podatku?
- wymagań co do sprawozdawczości i księgowości, np. jak traktowane są projekty PPP w przepisach księgowych?
- spraw finansowych, np. czy finansowanie sektora prywatnego może rywalizować z finansowaniem jednostek publicznych?; jakie są koszty kredytu?; jakie mechanizmy wsparcia finansowego są dostępne?
- spraw technicznych i organizacyjnych, np. czy jest wystarczająco dużo danych, umożliwiających przygotowanie projektu?; czy można zagwarantować konkurencyjny przetarg?; jakie istnieją mechanizmy kontroli jakości realizowanego przedsięwzięcia, czy świadczonych usług?
- uwarunkowań politycznych i społecznych, np. czy władze państwowe są uważane za wiarygodne pod względem kredytowym?; czy jest silne wsparcie polityczne dla koncepcji PPP?; czy PPP będzie akceptowane przez społeczeństwo?

Drugą zasadniczą stroną przedsięwzięć PPP, oprócz władz publicznych, jest sektor prywatny. Zainteresowanie inwestora prywatnego projektem inwestycyjnym zależy przede wszystkim od jego atrakcyjności, mierzonej przyszłymi korzyściami finansowymi. Sektor prywatny będzie uznawał za atrakcyjne projekty, które cechuje:

- wystarczający popyt,
- potencjał na wytwarzanie przychodu i rozwój,
- stabilna możliwość realizacji,
- silne wsparcie polityczne,
- możliwość rozwoju wewnętrznego danej firmy.

Należy zwrócić uwagę na to, że istotnym problemem zarówno dla władz publicznych, jak i dla sektora prywatnego jest zarządzanie ryzykiem. Stopień transferu ryzyka do sektora prywatnego będzie pociągał za sobą określony zakres dochodu, wymagany przez inwestora prywatnego. Innymi słowy: im większy poziom ryzyka zostanie przeniesiony do sektora prywatnego, tym większy dochód musi on uzyskać.

Analiza praktycznej realizacji projektów PPP

Ogólne założenia opracowywania projektów i realizacji inwestycji w formule PPP zostały uprzednio omówione, natomiast omówienia wymagają ich odniesienia do praktycznej implementacji przedsięwzięć PPP.

Poniżej przeanalizowane zostały projekty PPP infrastruktury kolejowej w wybranych krajach UE³⁾. Analizą objęto następujące przypadki:

- linię kolejową Perpignan – Figueras na granicy Francji i Hiszpanii,
- połączenie kolejowe Londyn – tunel pod kanałem La Manche.

Charakterystyka przedsięwzięć

Pierwszym z analizowanych studiów przypadków jest projekt budowy linii kolejowej Perpignan – Figueras, na granicy Francji

i Hiszpanii. Linia ta jest ważnym połączeniem między systemami kolei francuskiej i hiszpańskiej, ponieważ jej budowa pozwoli na wyeliminowanie różnic w szerokości torów kolejowych między tymi dwoma krajami. Realizacja inwestycji umożliwi zmniejszenie czasu podróży o 10 do 12 godz. dla przewozów towarowych i 2 godz. dla pasażerów. Skrócenie czasu podróży wpływa na poprawę jakości przewozów, co z kolei powinno wygenerować wzrost popytu i przychodów z usług kolejowych. Linia ma długość 50 km, 5 mostów i tunel długości 8 km.

Pod koniec lat 80. XX w. w okolicach Londynu nastąpiło duże natężenie ruchu kolejowego w relacjach południowo-wschodnich. Z tego powodu koleje brytyjskie zaczęły przygotowywać opcje nowego połączenia kolejowego z Londynu do tunelu pod kanałem La Manche. Połączenie to miało skrócić czas podróży z Londynu do Paryża i Brukseli.

W grudniu 1988 r. koleje brytyjskie zaprosiły sześć konsorcjów z sektora prywatnego, składających się z firm inżynierskich i transportowych, do złożenia propozycji projektowania i budowy linii kolejowej. W październiku 1991 r. rząd brytyjski zaaprobował trasę połączenia kolejowego opracowaną przez inżynierską firmę konsultacyjną – Ove Arup & Partners, w skrócie Arup – i zaprosił ją do przyłączenia się do zespołu projektowego kolei brytyjskich. Trasa opracowana przez Arup prowadziła przez istniejące korytarze transportowe, unikając jednak wielu terenów zabudowanych i wchodziła do Londynu ze wschodu, przechodząc przez potencjalny obszar transportowy w Stratford. Linia kolejowa o długości 110 km połączy tunel pod kanałem La Manche z międzynarodową stacją kolejową St Pancras w Londynie – Channel Tunnel Rail Link, w skrócie CTRL. Pociągi będą mogły poruszać się po niej z prędkością do 300 km/h, co skróci czas podróży z Londynu do Paryża do 2 godz. 20 min.

Struktura instytucjonalna i finansowa

Decyzja o wykorzystaniu formuły PPP przy budowie linii kolejowej Perpignan – Figueras została podjęta w 1995 r. w wyniku traktatu pomiędzy rządami Francji i Hiszpanii. Formuła PPP została oparta na formie koncesji, a jej główne cechy to:

- obydwa państwa są odpowiedzialne za realizację projektu;
- inwestor prywatny jest odpowiedzialny za budowę i finansowanie projektu, jednakże państwa dotują realizację przedsięwzięcia; dotacja wynosi 540 mln euro i jest podzielona równo pomiędzy Francję i Hiszpanię; kwota ta obejmuje także pomoc w postaci grantu UE; będzie ona przekazana prywatnemu inwestorowi w dziesięciu półrocznych płatnościach;
- strona prywatna inwestuje swoje własne akcje, szacowane na 103 mln euro, a pozostałe fundusze uzyska z pożyczek banków prywatnych;
- koncesja na eksploatację jest na okres 50 lat, a po upływie tego czasu aktywa są przekazywane państwu;
- przez okres trwania koncesji inwestor prywatny eksploatuje i zarządza infrastrukturą kolejową, udostępniając ją firmom obsługującym kolej przy stałych opłatach; w kontrakcie zawarte są ścisłe wymagania dotyczące konserwacji i dostępności oraz kary za niespełnienie wymagań;
- opłaty nałożone na operatorów kolei zostały zaaprobowane publicznie i ustalono dla nich indeksy zgodnie z rodzajem wy-

³⁾ Analiza przypadków została przygotowana na podstawie: *Resource Book on PPP Case Studies*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels, June 2004.

korzystania; przez pierwsze trzy lata działania opłaty będą naliczane na podstawie stałej stopy; maksymalny poziom opłat został określony w kontrakcie;

- realizacja inwestycji musi się odbyć w 60 miesięcy od podpisanie kontraktu, natomiast zamknięcie finansowe musi się odbyć w ciągu 1 roku od podpisania kontraktu.

Przetarg na realizację i eksploatację tej inwestycji rozpoczął się w maju 2003 r. Oferty były składane na podstawie kontraktów nie negocjowanych. W listopadzie 2003 r. rozpoczęto negocjacje z dwoma najważniejszymi konsorcjami, a kontrakt został podpisany 17 lutego 2004 r., czyli zakończenie budowy powinno nastąpić w 2009 r. Całkowity koszt inwestycji ma wynosić 1 mld euro, z czego 32% jest związane z budową tunelu.

W analizowanym projekcie PPP większość ryzyka związanego z budową i eksploatacją jest ponoszona przez stronę prywatną, stąd też podział ryzyka można oceniać jako ambitny i odważny. Jednak, oceniając ten podział ryzyka w aspekcie finansowym, to dotacja państwowa pokrywa 54% kosztów budowy. Ponadto zapewnione jest silne wsparcie zewnętrznych instytucji finansowych – grantu UE oraz gwarancji bankowych. Niezmiernie istotny jest przy tym fakt, że pomimo silnej motywacji ze strony prywatnej w celu zwiększenia popytu na usługi kolejowe, założenia dotyczące prognozowanych przewozów oceniane są jako realistyczne.

Analizując założenia projektu ze strony instytucji państwowych należy wskazać, że kontrakt zawiera duże kary za niewykonanie lub zagrożenie zerwania umowy. Należy jednak przy tym pamiętać, że udana implementacja projektów PPP wymaga efektywnej koordynacji i dobrych relacji pomiędzy stroną prywatną i zarządcami istniejącej infrastruktury – w tym przypadku kolejami francuskimi i hiszpańskimi – oraz ciągłej, skutecznej współpracy międzynarodowej. Właśnie w tym przedsięwzięciu infrastrukturalnym bardzo ważne było wsparcie polityczne i państwowe, szczególnie na etapie przetargu i negocjacji.

Główne założenia do realizacji w formule PPP połączenia kolejowego z Londynu do tunelu pod kanałem La Manche rząd brytyjski ustalił w 1993 r. Zostały one sformułowane następująco:

- połączenie kolejowe z tunelem pod kanałem La Manche będzie opracowane jako *joint venture* pomiędzy sektorem państwowym i prywatnym;
- rząd udzieli wystarczającego wsparcia finansowego dla projektu;
- po konsultacji publicznej rząd wprowadzi prawodawstwo, które pomoże prywatnemu konsorcjum uzyskać pozwolenia na planowanie, budowę oraz otrzymanie innych uprawnień potrzebnych do przygotowania i realizacji projektu.

Te działania rządu miały umożliwić zrealizowanie inwestycji do końca XX w., a całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia miał wynosić około 5 mld funtów.

Zgodnie z zaprezentowanymi założeniami rządu należało przeprowadzić przetarg, umożliwiający wybór partnera z sektora prywatnego. W tym celu zaproszona wcześniej do współpracy firma Arup utworzyła Konsorcjum Kolei Londyńskich i Kontynentalnych – London and Continentel Railways LCR, w skład którego weszło sześć firm – budowlane, transportowe i banki. W sierpniu 1994 r. zaczęły one konkurować z trzema innymi konsorcjami. Jednak ostatecznie rząd wybrał do realizacji całej inwestycji właśnie LCR, która miała zaprojektować, wybudować i eksploatować linię kolejową. W ramach zawartego porozumienia LCR przejęła kontrolę nad udziałem rządu w Eurostar, zobowiązując się jednocześnie do przeznaczenia przychodów z istniejących usług pasażerskich do sfinansowania budowy CTRL.

Podczas prac nad projektem CTRL w 1998 r. okazało się, że konsorcjum LCR nie będzie w stanie sfinansować inwestycji zgodnie z umową zawartą z rządem. Podstawową przyczyną było to, że pociągi pasażerskie Eurostar przewoziły mniej pasażerów niż przewidywano. Tym samym udział LCR w przychodach nie spełniał finansowych wymagań projektu. Ponadto koleje brytyjskie zostały sprywatyzowane, utworzono Railtrack, który zarządzał i eksploatował infrastrukturę kolejową.

Wymienione problemy doprowadziły latem 1998 r. do ponownych, intensywnych negocjacji pomiędzy rządem, LCR, Railtrack oraz instytucjami finansowymi. W październiku 1998 r. osiągnięto porozumienie odnośnie kompleksowego refinansowa-

Tablica 1

Cechy PPP badanych przedsięwzięć infrastruktury kolejowej

Projekt	Linia kolejowa Perpignan – Figueras	Linia kolejowa z Londynu do tunelu pod kanałem La Manche
Cele PPP	Realizacja połączenia między systemami kolei francuskich i hiszpańskich, które skróci czas przewozów i zminimalizuje trudności przewozowe	Realizacja szybkiego połączenia kolejowego między tunelem pod kanałem La Manche i Londynem, które zmniejszy czasy podróży z Londynu do Paryża i Brukseli
Podmioty tworzące PPP	Państwa: Francja i Hiszpania, prywatne konsorcjum	Rząd brytyjski, konsorcjum Kolei Londyńskich i Kontynentalnych – London and Continentel Railways LCR, Rail Link Engineering, Network Rail Ltd., banki
Struktura finansowa	Środki państwowe, grant UE, akcje koncesjonariusza, pożyczki bankowe	Początkowo akcje koncesjonariuszy, dotacje rządowe, przychody z usług kolejowych Eurostar, pożyczki z banków i innych instytucji finansowych; po renegocjacji projektu w 1998 r. znaczna część funduszy była wspierana przez gwarancje rządowe
Wsparcie UE	Grant UE	Pożyczki i fundusze EBI w ramach projektu TEN
Kontrakt zawarty pomiędzy stronami	Koncesja –BOT	Prawodawstwo rządowe, w zakresie pozwolenia na planowanie, budowę, koncesję na eksploatację
Przydzielenie ryzyka	Prywatny inwestor ponosi ryzyko związane z budową i eksploatacją	Koncesjonariusz ponosi ryzyko projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury; ryzyko przychodów także ponosi koncesjonariusz, ale z określonymi zabezpieczeniami
Struktura instytucjonalna/kierownicza	Komisja międzyrządowa reguluje kontrakt z koncesjonariuszem	Prywatny bank finansujący i przedsiębiorstwo budowlane zostały zintegrowane jako jeden wykonawca
Ustalenie opłat	Publicznie zaaprobowana opłata, indeksowana, nałożona na operatorów kolei; maksymalny poziom opłat ustalony w kontrakcie	Opłaty za dostęp do infrastruktury uzgodnione z Network Rail Ltd.

Źródło: Resource Book on PPP Case Studies. European Commission, Directorate-General Regional Policy. Bruksels, June 2004.

nia projektu. Zgodnie z tym porozumieniem konsorcjum LCR sfinansuje budowę linii kolejowej, a następnie sprzeda ją firmie Railtrack, która przejmie odpowiedzialność za eksploatację infrastruktury. Natomiast rząd ma udzielić gwarancji, umożliwiających LCR finansowanie przedsięwzięcia.

Ta renegocjacja kontraktu nie była jednak ostatnia. W listopadzie 2001 r. Railtrack nie był w stanie sfinansować swoich działań i przeszedł pod zarządek rządu. Rok później został zreformowany i przekształcony w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością – Network Rail Ltd. Ta zmiana także musiała zostać odnotowana w kontrakcie.

Pierwszy etap połączenia kolejowego z Londynu do tunelu pod kanałem La Manche został zakończony w 2003 r., terminowo i w ramach ustalonego budżetu. Czas podróży między Londynem a Paryżem skrócił się do 2 godz. 35 min. Natomiast całkowity koszt projektu będzie wynosił więcej niż zakładano i przekroczy 5 mld funtów. Ponadto zakończenie projektu planuje się na 2006 r., czyli co najmniej sześć lat później niż zakładano przystępując do inwestycji.

W tabelicy 1 zestawiono, w ujęciu syntetycznym, najważniejsze cechy PPP badanych przedsięwzięć.

Analiza SWOT badanych przedsięwzięć

Przeprowadzone charakterystyki badanych przedsięwzięć oraz analizy ich struktur organizacyjnych i finansowych umożliwiły ocenę projektów infrastrukturalnych według ich mocnych i słabych stron, możliwości i zagrożeń. Wyniki analizy SWOT zostały zestawione w tablicach 2 i 3.

Analizując silne i słabe strony badanych przedsięwzięć PPP, to w projekcie linii kolejowej Perpignan – Figueras warto zwrócić uwagę na podział ryzyka.

I tak, większość ryzyka związanego z budową i eksploatacją jest ponoszona przez stronę prywatną, stąd też podział ryzyka można oceniać jako ambitny i odważny. Jednak, oceniając ten podział ryzyka w aspekcie finansowym, to dotacja państwowa pokrywa 54% kosztów budowy. Ponadto zapewnione jest silne wsparcie zewnętrznych instytucji finansowych – grantu UE oraz gwarancji bankowych. Niezmiernie istotny jest przy tym fakt,

Tablica 2

Analiza SWOT projektu linii kolejowej Perpignan – Figueras

Mocne strony	Możliwości
<ul style="list-style-type: none"> – odpowiedzialność rządów zainteresowanych państw za realizację przedsięwzięcia – wsparcie finansowe ze strony rządów Francji i Hiszpanii – silne wsparcie finansowe zewnętrznych instytucji finansowych – włączenie prywatnego kapitału – częściowe odciążenie budżetu – długi okres koncesji (50 lat) – wsparcie finansowe UE w postaci grantu – wybudowanie linii, która wyeliminuje różnice w szerokości torów kolejowych między dwoma krajami – skrócenie czasu podróży – przejęcie przez sektor prywatny ryzyka technicznego, operacyjnego i finansowego 	<ul style="list-style-type: none"> – włączenie do systemu finansowania rządów, UE i uznanych banków – włączenie linii kolejowej w europejski system szybkich połączeń kolejowych – unowocześnienie sieci kolejowej – możliwości wydłużenia docelowych połączeń – powiązanie inwestorów prywatnych z wykonawcami inwestycji – zatrudnienie dla lokalnych mieszkańców
Słabe strony	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – skomplikowany proces planowania projektu, przetargu i budowy – konieczność ścisłej współpracy między zarządcami istniejącej infrastruktury (kolejami francuskimi i hiszpańskimi) i inwestorem prywatnym – konieczność skutecznej współpracy między zainteresowanymi państwami – wysoka dźwignia finansowa (relacja własnych środków do obcych wynosi w przybliżeniu 10:90) – wysokie koszty transakcyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – niepewność prognoz przewozowych – zagrożenie mniejszych niż planowano dochodów, niewystarczających do obsługi zadłużenia – problemy koordynacji pracy między inwestorem prywatnym i obecnymi zarządcami infrastruktury (kolejami francuskimi i hiszpańskimi)

Tablica 3

Analiza SWOT projektu linii kolejowej z Londynu do tunelu pod kanałem La Manche

Mocne strony	Możliwości
<ul style="list-style-type: none"> – stabilne stanowisko i wsparcie polityczne rządu – pragmatyczne podejście rządu do modyfikacji kontraktu – udzielenie przez rząd, po renegocjacji kontraktu, gwarancji finansowych – wsparcie finansowe zewnętrznych instytucji finansowych – wsparcie finansowe EBI – włączenie prywatnego kapitału – częściowe odciążenie budżetu – znaczne skrócenie czasu podróży w relacji Londyn – Paryż – zakończenie pierwszego etapu inwestycji w terminie i w ramach zaplanowanego budżetu – przejęcie przez sektor prywatny ryzyka projektowania i budowy infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> – włączenie do systemu finansowania rządu, EBI i uznanych banków – włączenie linii kolejowej w europejski system szybkich połączeń kolejowych – unowocześnienie sieci kolejowej – możliwości wydłużenia docelowych połączeń, – powstanie konkurencyjnego, stałego połączenia Wielkiej Brytanii z kontynentem – powiązanie inwestorów prywatnych z wykonawcami inwestycji – zatrudnienie dla lokalnych mieszkańców
Słabe strony	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – skomplikowany proces planowania projektu, przetargu i budowy – mały popyt na usługi kolejowe Eurostatu i wynikający z tego niewystarczający poziom przychodów – konieczność renegocjacji kontraktu – przedłużenie czasu realizacji całego projektu – zbyt wolna reakcja Eurostatu na zmiany popytu na rynku – brak znajomości specyfiki transportu kolejowego przez inwestorów i wykonawców – wysokie koszty transakcyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – zbyt optymistyczne prognozy przewozowe – zbyt niskie dochody, niewystarczające do obsługi zadłużenia – konieczność przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej projektu – wzrost konkurencji ze strony transportu lotniczego i przewozów promowych – skupienie się inwestora głównie na budowie linii a pominięcie znaczenia promocji przyszłych usług przewozowych

że pomimo silnej motywacji ze strony prywatnej w celu zwiększenia popytu na usługi kolejowe, założenia dotyczące prognozowanych przewozów oceniane są jako realistyczne.

Analizując założenia projektu ze strony instytucji państwowych należy wskazać, że kontrakt zawiera duże kary za niewykonanie lub zagrożenie zerwania umowy. Należy jednak przy tym pamiętać, że udana implementacja projektów PPP wymaga efektywnej koordynacji i dobrych relacji pomiędzy stroną prywatną i zarządcami istniejącej infrastruktury – w tym przypadku kolejami francuskimi i hiszpańskimi – oraz ciągłej, skutecznej współpracy międzynarodowej. Właśnie w tym przedsięwzięciu infrastrukturalnym bardzo ważne było wsparcie polityczne i państwowe, szczególnie na etapie przetargu i negocjacji.

Natomiast w projekcie połączenia kolejowego Londyn – tunel pod kanałem La Manche, silną stroną przedsięwzięcia było wsparcie rządu oraz pragmatyczne podejście rządu do modyfikacji kontraktu. Stabilne stanowisko rządu w kwestii PPP jest dla kolejowych przedsięwzięć infrastrukturalnych bardzo ważne z uwagi na długie cykle ich planowania, projektowania i budowy. Od 1988 r. do 2003 r. następowały zmiany rządów i opcji polityki społeczno-gospodarczej. W czasie trwania projektu było siedmiu ministrów transportu odpowiedzialnych za projekt. Mimo to projekt miał cały czas wsparcie polityczne rządu, w 1998 r. zostały renegocjowane warunki jego finansowania – rząd udzielił gwarancji dla pożyczek udzielanych LCR – co przyczyniło się do jego udanej implementacji. Ten przypadek realizacji inwestycji kolejowej o priorytetowym, narodowym znaczeniu pokazuje, że jest prawie niemożliwe przeniesienie całego ryzyka projektu do sektora prywatnego oraz że rząd musi być silnie zaangażowany przez cały czas jego realizacji. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w momencie pojawienia się problemów w danym projekcie, rząd ma stosunkowo mało możliwości innych, aniżeli wspieranie dotychczasowego konsorcjum. Do silnych stron projektu należy także terminowe zakończenie pierwszego jego etapu i – co jest niezmiernie istotne – w ramach budżetu zaplanowanego w 1993 r.

Natomiast słabe strony przedsięwzięcia to przede wszystkim problemy z oszacowaniem przychodów oraz koncentracja konsorcjum głównie na budowie infrastruktury. Liczba pasażerów korzystających z szybkich połączeń kolejowych w relacji Londyn-Paryż/Bruksela wynosi połowę w stosunku do prognozowanej na etapie planowania. Błędne oszacowanie przyszłych przewozów, a tym samym przychodów, jest najczęstszą przyczyną niepowodzeń projektów kolejowych. Połączenia kolejowe przegrywają konkurencję z transportem lotniczym. Linie lotnicze zmniejszają opłaty, poprawiając jednocześnie jakość oferowanych usług. Natomiast Eurostat, korzystający z połączenia CTRL, jest mniej konkurencyjny w zakresie rozwoju i marketingu swoich usług. Generalnie, cechą pasażerskiego transportu kolejowego jest wolniejsza, niż w transporcie lotniczym, reakcja na zmiany popytu na rynku. Kolejną słabą stroną analizowanego projektu był charakter konsorcjum, które go realizowało. Konsorcjum składało się z firm inżynierskich i budowlanych, których podstawowa działalność dotyczyła projektowania i budowy infrastruktury. I wykonanie tego

zadania zakończyło się sukcesem. Natomiast odnośnie aspektów operacyjnych i komercyjnych systemów kolejowych, konsorcjum miało zdecydowanie mniejsze umiejętności. Doświadczenie w realizacji przedsięwzięć kolejowych było zbyt małe, występowały tendencje do nieuwzględniania problemów operacyjnych związanych z integracją budowanego połączenia kolejowego w ramach krajowej sieci kolejowej. Nie do końca zatem rozpoznano specyfikę kolei. Ponadto, bardziej skupiono się na budowie linii kolejowej, niż na promocji i marketingu przyszłych usług przewozowych.

Wnioski

Specyficzne cechy infrastruktury kolejowej, zwłaszcza jej kapitałochłonność, długi okres powstawania, długi okres zwrotu poniesionych nakładów powodują, że inwestycje PPP w tym obszarze gospodarki, w porównaniu z innymi, wymagają zdecydowanego wsparcia ze strony państwa. Zaangażowanie państwa powinno dotyczyć tak sfery regulacyjnej i legislacyjnej, jak i zapewnienia realnego systemu finansowania przedsięwzięcia. O ile włączenie państwa w pierwszą z wymienionych sfer jest w pełni zrozumiałe i uzasadnione, to druga sfera interwencji może budzić wątpliwości i podważać istotę samej formuły PPP. Jednak, jak wynika z podjętej analizy, zaangażowanie finansowe państwa, w postaci bezpośrednich dotacji czy gwarancji finansowych, wydaje się być czynnikiem decydującym o udanej implementacji projektów PPP⁴⁾. W szczególności dla ich efektywnej realizacji istotna jest:

- ścisła współpraca pomiędzy rządami, w przypadku przedsięwzięć międzynarodowych;
- silne poparcie rządu przez cały czas realizacji projektu, niezależnie od opcji realizowanej polityki społeczno-gospodarczej;
- bezpośrednie zaangażowanie rządu w prace nad ustawodawstwem sprzyjającym realizacji projektów PPP;
- silne wsparcie zewnętrznych instytucji finansowych, m.in. granty UE, fundusze EBI, pożyczki i gwarancje banków;
- opracowanie bardzo realistycznych prognoz przewozowych;
- doświadczenie prywatnego konsorcjum w realizacji przedsięwzięć kolejowych, co umożliwi dokładne zrozumienie specyfiki działalności operacyjnej kolei oraz właściwą integrację budowanego połączenia z istniejącą siecią kolejową;
- skupienie się nie tylko na samej realizacji inwestycji, ale także na promocji i marketingu przyszłych usług przewozowych.

Analizując możliwości włączenia sektora prywatnego w przedsięwzięcia infrastruktury kolejowej w Polsce należy mieć świadomość wymienionych uwarunkowań. Ich wcześniejsze rozpoznanie zmniejsza poziom ryzyka towarzyszącego tego typu projektom i przyczynia się do sukcesu ich praktycznej implementacji. □

Autor

dr Beata Zagożdżon

Politechnika Radomska

Wydział Transportu

Zakład Logistyki i Marketingu

e-mai: b.zagozdzon@pr.radom.pl

⁴⁾Wniosek ten potwierdzają także analizy dotyczące innych przedsięwzięć infrastruktury kolejowej, np. Eurotunnelu, połączenia tunelem i wiaduktem przez cieśninę Wielki Belt, składającego się z autostrady i linii kolejowej; szerzej: K. Brzozowska: *Empiryczna ocena zaangażowania kapitału prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych na podstawie wybranych przypadków. Bank i Kredyt, październik 2003*; K. Brzozowska: *Zastosowanie formuły PPP w skandynawskich inwestycjach infrastrukturalnych. Przegląd Komunikacyjny 7-8/2005.*