

NADCHODZI CZAS DROGOWEGO PPP

Coraz więcej samorządów myśli o realizowaniu inwestycji drogowych w formule PPP. Do konkursu Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zgłoszono w zeszłym roku aż 10 projektów. Wygrał Urząd Marszałkowski Woj. Dolnośląskiego, który w nagrodę otrzyma wsparcie merytoryczne od konsorcjum firm PwC Polska i Hogan Lovells.

To może być przełomowy rok dla partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, szczególnie jeśli chodzi o projekty drogowe. Właśnie rozstrzygnięto przetarg na doradztwo w pilotażowym programie PPP w tym obszarze. Konsorcjum firm PwC Polska i Hogan Lovells będzie wspierać Urząd Marszałkowski Woj. Dolnośląskiego w realizacji pomysłu na remonty i przebudowę dróg. Przetarg przeprowadziło Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR), które wcześniej wybrało projekt dolnośląski w konkursie na najlepsze PPP.

Zwycięski projekt z woj. dolnośląskiego dotyczy przebudowy i utrzymania 315,6 km dróg wojewódzkich pozostających w zarządzie Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei. Jest wart ponad 630 mln zł. Sam koszt przebudowy dróg oszacowano na 466,86 mln zł.

Jak informuje MIR, do wyboru tego projektu przyczynił się wysoki stopień przygotowania formalnego oraz zasadność zastosowania formuły PPP. Partner prywatny wyłoniony zostanie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, tj. przy zastosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych, w trybie dialogu konkurencyjnego. Ogromną zaletą tego trybu jest nie tylko mniejszy, w porównaniu z innymi procedurami, formalizm, ale i możliwość wpływu pod-

miotu prywatnego na kształt zamówienia w drodze wspólnych ustaleń ze stroną publiczną.

DOLNOŚLĄSKIE NAJLEPSZE

Zwycięski projekt dotyczy przebudowy i utrzymania 315,6 km dróg wojewódzkich pozostających w zarządzie Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei. Okres przebudowy przewidziano na 2–3 lata (począwszy od lipca 2014 r.), a czas trwania całego projektu to 15 lat. Projekt, według wstępnych szacunków wskaźnikowych, jest wart 637,35 mln zł. Sam koszt przebudowy oszacowano na 466,86 mln zł. Pozostałe wydatki to koszty 15-letniego utrzymania dróg, marży i kredytów partnera prywatnego.

W wieloletniej prognozie finansowej województwa dolnośląskiego zarezerwowano na ten cel 209,67 mln zł. Jest to kwota finansowego wkładu własnego. Część środków planuje się pozyskać z regionalnego programu operacyjnego.

Ostateczny zakres przedsięwzięcia, rodzaj wynagrodzenia oraz inne elementy przyszłej umowy PPP ustalone zostaną w trakcie negocjacji z wykonawcami. Wiadomo już jednak, że wkładem własnym podmiotu publicznego, zgodnie z ustawą o PPP, będzie także przekazanie (w formie dzierżawy) nieruchomości gruntowych położonych w sąsiedztwie pasa drogowego, na których partner prywatny będzie mógł realizować działalność związaną z obsługą ruchu drogowego w okresie obowiązywania umowy PPP.

Podmiot publiczny przewiduje też opłatę za dostępność, która stanowić będzie wynagrodzenie przysługujące partnerowi prywatnemu za poniesiony przez niego wkład w realizację projektu.

Obecnie sieć dróg na terenie województwa dolnośląskiego należy do najlepiej rozwiniętych i najdłuższych w kraju. Dolny Śląsk ma łącznie 23 686 km dróg publicznych, obejmujących 222 km autostrad, 1400 km dróg krajowych, 2360 km wojewódzkich, 8321 km powiatowych oraz 6742 km gminnych. Większość sieci, tj. 2264 km, znajduje się w zarządzie Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu.

– Wyłonienie drogowego projektu pilotażowego pokazało, że na realizację inwestycji drogowych w formule PPP ma realne szanse coraz więcej samorządów – mówi dr Rafał Cieślak, radca prawny z **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**. – To pozytywna zmiana, ponieważ dotychczas nie udało się zrealizować przedsięwzięcia tego typu o dużej wartości.

ATUTY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

W konkursie wzięły udział również inne projekty o dużym zakresie i wysokiej wartości szacunkowej: trzy z Krakowa (o łącznej wartości 3 mld zł) i dwa z Olsztyna (warte w sumie 180 mln zł), ale też mniejsze, jak projekt Nowego Dworu Mazowieckiego (zarządzanie droga-

mi wartość 25 mln zł) czy Krosna o wartości ok. 46 mln zł.

Jest wiele atutów wykorzystania formuły PPP przy budowie, remontach i utrzymaniu dróg. Część z nich jest oczywista, na przykład to, że partnerstwo publiczno-prywatne umożliwi dokonanie podziału ryzyka we wspólnym przedsięwzięciu, aby każdy z partnerów zajął się tymi aspektami, z którymi poradzi sobie lepiej. W tym przypadku podmiot publiczny zwykle oczekuje, że partner prywatny sfinansuje i przeprowadzi wszystkie roboty budowlane, przejmując na siebie ryzyko związane z etapem budowy. Z dniem oddania infrastruktury drogowej do użytku partner prywatny zobligowany będzie przejąć także większość ryzyk zwią-

zanych z jej utrzymaniem, zgodnie z przyjętymi standardami, a tym samym zapewnić tzw. usługę dostępności.

Takie ukształtowanie struktury przedsięwzięcia w zakresie podziału zadań i ryzyk projektowych ma znaczenie w świetle art. 18a ustawy o PPP, zgodnie z którym „zobowiązania wynikające z umów PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu”.

Dodatkowo z uwagi na fakt, że wysokość wynagrodzenia – opłaty za dostępność – zwykle uzależniona jest od terminowego ukończenia ro-

bót budowlanych oraz zachowania przez partnera prywatnego określonego w umowie o PPP standardu utrzymania i eksploatacji drogi,

Nad nowelizacją ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym pracują ministerstwa gospodarki i finansów. Najważniejszym udogodnieniem planowanym przez oba resorty ma być kwalifikowanie niektórych wydatków strony publicznej na PPP jako wydatków majątkowych.

z pewnością partner prywatny zapewni wyższe standardy utrzymania, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo kierowców i pozostałych użytkowników infrastruktury. – Taki sposób zdefiniowania wynagrodzenia powoduje, że wykonawca będzie starał się, aby remont został wykonany bardzo dokładnie i nie były potrzebne żadne poprawki – mówi dr Rafał Cieślak.

WPŁYW NA WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA

Tyle w teorii, bo w praktyce realizacje w trybie PPP blokowało rozporządzenie ministra finansów w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych, które kazało wliczać zobowiązania do długu objętego 15- i 60-proc. limitem zadłużenia. Dopiero przejście na indywidualny wskaźnik zadłużenia spowodowało, że samorządy nie muszą się obawiać zobowiązań z tytułu PPP. Nie oznacza to jednak, że PPP w ogóle nie wpływa na możliwości zadłużenia jednostki. Kwalifikowanie wynagrodzenia partnera prywatnego jako wydatku bieżącego obniża wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

PROJEKTY ZGŁOSZONE DO KONKURSU MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

1. Urząd Marszałkowski

Województwa Dolnośląskiego

Program przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich realizowany w formule PPP

Wartość: 466 862 400 zł

2. Województwo łódzkie

Rozbudowa drogi wojewódzkiej

nr 703 na odcinku Porczyny

– Poddębice wraz z budową

obwodnicy m. Praga

Wartość: 35 785 446 zł

3. Olsztyn

Budowa nowego przebiegu drogi

wojewódzkiej nr 527 na odcinku

od granic miasta do wiaduktu

kolejowego

Wartość: 80 300 000 zł

4. Olsztyn

Budowa ulicy Towarowej na odcinku

od skrzyżowania ulic Towarowej

i Leonharda do projektowanej

obwodnicy Olsztyna

Wartość: 100 000 000 zł

5. Kraków

Budowa Trasy Łagiewnickiej

(węzeł Ruczaj – węzeł Łagiewniki)

wraz z linią tramwajową

Wartość: 993 266 649 zł

6. Kraków

Budowa Trasy Pychowieckiej

i Zwierzynieckiej

Wartość: 1 981 731 400 zł

7. Kraków

Rozbudowa węzła Mistrzejowice

wraz z linią tramwajową

Wartość: 393 604 118 zł

8. Nowy Dwór Mazowiecki

Sieć dróg gminnych w Nowym

Dworze Mazowieckim – nowa jakość

zarządzania poprzez PPP

Wartość: 25 177 374 zł

9. Krosno

Budowa północnej obwodnicy

Krosna, odcinek: ul. Krakowska

– Białoobrzaska – Moniuszki

Wartość: 46 000 000 zł

Przez to pośrednio wpływa na możliwość zaciągania innych długów.

I tu jednak spodziewane są w tym roku zmiany. Nad nowelizacją ustawy o partnerstwie publicz-

Szansą na zwiększenie liczby przedsięwzięć drogowych mogą być zmiany w przepisach dotyczących projektów hybrydowych, czyli takich, które realizowane są przy wykorzystaniu środków unijnych. Projekt rozporządzenia Komisji Europejskiej zawiera osobny rozdział dotyczący warunków dla hybrydowego PPP – możliwa będzie np. zmiana beneficjenta w trakcie realizacji projektu czy możliwość zostania beneficjentem przez partnera prywatnego.

no-prywatnym pracują ministerstwa gospodarki i finansów. Najważniejszym udogodnieniem planowanym przez oba resorty ma być kwalifikowanie niektórych wydatków strony publicznej na PPP jako wydatków majątkowych. Pomysł zakłada przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień do udzielania podmiotowi prywatnemu dotacji celowych na inwestycje, które będą kwalifikowane właśnie jako wydatki majątkowe. Teraz możliwość ta jest zastrzeżona wyłącznie dla administracji rządowej. – Przekwalifikowanie wydatków bieżących na majątkowe spowoduje, że maksymalny wskaźnik z art. 243 w następnych trzech latach będzie wyższy, dzięki temu PPP nie będzie miało negatywnych efektów z punk-

tu widzenia wskaźnika obsługi zadłużenia – tłumaczy Mateusz Klupczyński, doradca finansowy samorządów.

Szansą na zwiększenie liczby postępowań w tym obszarze mogą być również zmiany w przepisach dotyczących projektów hybrydowych, czyli takich, które realizowane są przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia Komisji Europejskiej zawiera osobny rozdział dotyczący warunków dla hybrydowego PPP, który ma znacznie ułatwić realizację tego typu projektów (m.in. umożliwienie zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu czy możliwość zostania beneficjentem przez partnera prywatnego). Choć projekty drogowe nie są uznawane za te, które będą najbardziej popularnymi projektami hybrydowymi w najbliższym czasie, korzystne zmiany w przepisach stwarzają dobre warunki dla ich rozwoju.

CIEKAWY PRZYKŁAD Z KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Pierwszym dużym drogowym projektem PPP, który prawdopodobnie zakończy się sukcesem, jest inwestycja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, która nie była zgłoszona do konkursu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Przedsięwzięcie obejmować będzie rejon utrzymania dróg wojewódzkich Włocławek o łącznej długości ponad 270 km. Zakładany minimalny zakres budowy nowych dróg wynosi 12 km, z kolei minimalna długość dróg przebudowanych to ok. 77 km.

– Kujawsko-pomorski projekt nie brał udziału w konkursie, ale jest to z pewnością jedno z najważniej-

szych przedsięwzięć tego typu – mówi dr Rafał Cieślak. – O jego dobrym przygotowaniu najlepiej świadczy zainteresowanie partnerów prywatnych. Do pierwszego etapu postępowania przystąpiło 9 chętnych.

Jak informuje Olgierd Sobkowiak, naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w kujawsko pomorskim urzędzie marszałkowskim, inwestycja obejmie budowę i przebudowę dróg wojewódzkich wokół Włocławka. Podobnie jak w przypadku projektu dolnośląskiego szczegółowy podział zadań i ryzyk oraz ustalenie zasad współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym nastąpi w drodze dialogu konkurencyjnego. Szacunkowy okres obowiązywania umowy ma być jednak dłuższy, wyniesie 30 lat.

Wkład własny podmiotu publicznego, znów podobnie jak w przypadku dolnośląskim, obejmie przekazanie pasa drogowego (nie ma na razie mowy o terenach sąsiednich). Partner prywatny zobligowany zostanie natomiast do sfinansowania budowy, przebudowy infrastruktury drogowej i jej bieżącego utrzymania w określonym umową zakresie. Struktura źródeł finansowania pozostawiona została partnerowi prywatnemu. Z kolei podmiot publiczny będzie przekazywać partnerowi prywatnemu wynagrodzenie za wykonywane zadania w postaci tzw. opłaty za dostępność, płatnej osobno za budowę i przebudowę dróg wojewódzkich oraz za utrzymanie infrastruktury drogowej zgodnie ze standardami przyjętymi w umowie o PPP. Szacowana wartość przedsięwzięcia to 400 mln zł.

ANDRZEJ GNIADKOWSKI