

Datum: 10. 9. 2015

Prevod povzetka in sklepnih opomb študije: »Revizija tveganja in možnosti izvedbe za zaledno železniško povezavo Luke Koper«

1. Povzetek

Luka Koper je edino nacionalno pristanišče Sloveniji in v zadnjih letih hitro raste. Pričakovati je, da bo obstoječa proga do in iz pristanišča v nekaj letih dosegla svojo kapaciteto. Kot rešitev je bila predlagana izgradnja novega dodatnega tira, ki vključuje predor na ločeni trasi. ITF je bil zaprosen za pripravo podrobne analize tveganj projekta in da razišče možnosti za izvedbo projekta preko javno-zasebnega partnerstva (JZP). Znotraj tega širokega obsega je ITF obravnaval več vprašanj: ali bi potencial za rast prometa v pristanišču upravičil dodano kapaciteto; kakšne so možnosti za povečanje kapacitete na obstoječi progi, da se pridobi čas; ali je strošek novega tira ustrezno ocenjen; kaj bi bil najboljši način, da se omogoči zasebna udeležba v projektu?

ITF analiza trendov povpraševanja ugotavlja, da obstajajo verodostojni primeri, da se bo pretovor v pristanišču bistveno povečal, čeprav natančna količina in čas te rasti nista jasna. Vendar pa se bo v prihodnosti skupaj s povečanjem pričakovanega tržnega potenciala prav tako povečala konkurenca med pristanišči. Veliko tveganje je, da pristanišče ne bo sledilo tej večji konkurenci in pod temi pogoji bo Luka Koper težko obdržala ali povečala svoj skupni tržni delež. Izkušnje drugod so pokazale, da se konkurenčni položaj pristanišč v splošnem okrepi z vstopom zasebnikov in komercializacijo. Če se lastništvo in organizacija pristanišča pomakne proti lastniški strukturi, ki je tipična drugje po EU, se bo možnost vlade, da zagotovi zasebno udeležbo v pristanišču (in tudi na novem tiru) precej izboljšala. To bo olajšalo zbiranje 800 milijonov evrov za investicije v pristanišču, ki so potrebne za povečanje kapacitete, ne glede na odločitve o novem železniškem tiru.

ITF je opredelil nekaj ukrepov, ki bodo kratkoročno olajšali težave z zmogljivostjo, vključno z naslednjimi: zmanjšanje ali celo ukinitvev potniških vlakov na odseku Divača/Koper z namenom maksimiranja njegove uporabe za tovor ter podaljšanje tovornih vlakov za zmanjšanja preobremenjenosti proge. S temi ukrepi bi lahko pridobili nekaj let časa.

ITF smatra, da bi lahko obstajala možnost za prihranek stroškov ob predpostavki, da se bodo sprostile trenutne zahteve glede hitrosti in inženirskih standardov, katerih razlog je v predpostavljene potrebi po prilagoditvi visokohitroznim potniškim storitvam. Kljub temu obstaja dober razlog za domnevo, da so ocenjeni stroški verjetno podcenjeni. Če bo vlada nadaljevala z drugim tirom, bi morala najprej izvesti celovito revizijo tehničnih rešitev in stroškov projekta z ustreznimi podrobnimi priporočili iz tega poročila.

Finančna ocena potenciala za povračilo stroškov jasno kaže, da projekt, ki bi se sam financiral iz prihodkov na trgu, ni izvedljiv. Ta ugotovitev je nesporna, ne glede na višino potencialnih prihrankov pri projektu, vključitev pristanišča v model in ne glede na to, ali bi se uresničila potencialna rast povpraševanja. Model, ki bi minimiziral potrebo po (še vedno znatni) vključitvi javnega financiranja, vključuje pristanišče in železniško progo skupaj (s spremenjenim modelom upravljanja pristanišča). Vendar bi razvijanje JZP pod temi pogoji še vedno zahtevalo, da večina tveganja glede povpraševanja v glavnem ostane v javnih rokah.

Ne glede na to, ali bi bil projekt razpisan kot JZP ali s tradicionalnim javnim razpisom, novi železniški tir verjetno ne bi bil operativen do takrat, ko bo kapaciteta obstoječega tira

dosežena. Opravljena mora biti podrobna inženirska in stroškovna revizija in novi tir je kompleksen in pomemben projekt. S tem v mislih je ITF raziskal alternativne rešitve, da se pridobi nekaj časa.

Koncept pristaniškega terminala izven lokacije pristanišča – razširjen vhod pristanišča na zalednem terminalu – ima smiselni potencial, da bo pokrili svoje stroške. Poleg tega, da je mnogo cenejši (do 50 milijonov evrov v primerjavi z 1,3 milijarde evrov), bi vsem udeleženi znatno zmanjšal investicijsko tveganje in bi lahko nudil v bistvu enako kakovost in kapaciteto storitve kot nova železniška proga tudi v primeru veliko večjega povpraševanja. ITF je prepričan, da zaledni terminal ne zavira prihodnje rasti pristanišča v nobenem bistvenem pogledu.

Dodatna alternativna rešitev je izzvala prvotno domnevo, da je novi železniški tir boljše ekonomska izbira. Vlada Republike Slovenije je zaprosila ITF, naj ponovno preuči to domnevo ter izvede ekonomsko in finančno analizo alternativ. Analiza je pokazala, da vsaj srednjeročno, strošek novega tira bistveno presega koristi, in večina teh se pretaka v druge države. Nasprotno pa ima koncept zalednega terminala smiselni potencial, da bo ustvarjal koristi, ki bodo večje od njegovih stroškov. Poleg tega je tudi orodje za omilitev tveganja. Če bo v daljni prihodnosti (v 15 do 30 letih) kapaciteta začela presegati zaledni terminal, bi se nova proga vedno lahko zgradila, v času, ko bi bilo povpraševanje bolj prepričljivo dokazano.

Poleg tega bi bila lahko ureditev JZP za zaledni terminal lažje izvedljiva, saj je investicija mnogo manjša.

2. Sklepne opombe

V tej študiji je ITF izvedel analizo tveganj projekta DK2 (o.p. drugega tira) in preučil različne možnosti javnega naročila.

Ekonomske učinke drugega tira so neločljivo povezani z Luko Koper, kar je edini razlog, zakaj se o investiciji sploh razmišlja. V tem smislu je analiza povpraševanja za drugi tir dejansko analiza povpraševanja Luke Koper. Medtem ko so bile napovedi povpraševanja za regijo preverjene, ni verjetno, da bo pretekla in trenutna konkurenčna situacija v regiji, ki je omogočila rast Luke Koper, še vztrajala v nedogled. Luka Koper kot pristanišče v državni lasti se bo soočila z zasebnimi, komercializiranimi upravljavci terminalov na vedno bolj konkurenčnem trgu. Študija je pripravila tri scenarije povpraševanja, najvišji je skladen z lastnimi napovedmi Luke Koper (2m TEU v letu 2030). Vseeno pa ITF meni, da to ni dosegljivo, ne da bi komercializirali kontejnersko poslovanje in dopustili zasebno sodelovanje pri poslovanju terminalov, kot je to storila večina glavnih pristanišč v Evropi, proti katerim bo tekmovala Luka Koper.

Tveganja, povezana s povpraševanjem, so veliko bolj pomembna kot drugi vidiki, kot je npr. strošek izgradnje drugega tira. Čeprav je verjetno, da so mogoči zmerni prihranki stroškov pri zasnovi projekta, so trenutne ocene stroškov bolj verjetno podcenjene kot precenjene.

Ti razmisleki o povpraševanju in stroških so neodvisni od tega, ali bo izvedba drugega tira izvedena na tradicionalni način ali preko ene izmed oblik JZP. Opcija JZP, ki bi se sama financirala, ne obstaja, in neka oblika vključitve javnih financ bo nedvomno potrebna zaradi velike razlike med finančno kapaciteto pristanišča in potrebno investicijo v drugi tir. Vendar pa lahko obstajajo tudi drugi vzroki za nadaljevanje JZP. Vlada Republike Slovenije bo morda želela doseči izvenbilančno obravnavo zaradi proračunskih obveznosti in zahtev EUROSTATA. To bi bilo verjetno relativno enostavno doseči, če bi bilo na voljo JZP. Vendar to ne bi

spremenilo tveganja povpraševanja, ki bi ostalo Vladi Republike Slovenije skozi plačila za dostopnost (*angl. availability payment*). Boljši način bi bil nadaljevati z JZP, kjer bi bilo pristanišče del sheme in bi se nekaj tveganja povpraševanja preneslo nanj (hkrati z zgoraj predlagano komercializacijo). Ne glede na izbrano opcijo pa bi bil javnofinančni učinek precejšen, bodisi znotraj ali zunaj bilance stanja.

Če projekt kot tak nima ekonomske upravičenosti, ali jo ima država kot celota? Ekonomska in finančna analiza sta jasno pokazali, da je nima. Sloveniji se povrne premalo denarja iz pristanišča ter iz cestne in železniške infrastrukture, da bi to upravičilo veliko infrastrukturno investicijo. V najboljšem primeru je Slovenija komaj nad pokritjem stroškov glede cestne in železniške infrastrukture ter obratovanja železnic. Zaradi tega se večji pretovor v pristanišču ne prevede v velike ekonomske in finančne koristi za slovenskega davkoplačevalca. Ker je okoli 70% pretovora v pristanišču tranzitnega, gre večina neto koristi dejansko drugim državam.

Ekonomska vrednotenje ne upošteva potencialnih multiplikativnih učinkov. To je zato, ker je cilj projekta ekonomskega vrednotenja ali standardne naložbene presoje primerjava alternativ. Pri teh alternativah bodo multiplikativni učinki izvirali iz različnih alternativ in ko se alternative primerjajo, se bodo izničili (⁴⁶). V večini držav bo vedno obstajalo več predlaganih alternativ ali drugih investicij, kot je na voljo denarja. Torej, če denar ne bi bil porabljen za drugi tir, bi bil porabljen za drugo alternativo, ki bo tudi imela multiplikativne učinke, lahko pa bi imela boljši finančni obet. Ker Slovenija že ima zrel transportni sistem, je prav tako šibak argument, da bi imel projekt drugi tir transformativne učinke na slovensko gospodarstvo ali da bi ustvaril širše gospodarske koristi.

Začetna analiza je izhajala iz predpostavke, da je drugi tir ekonomsko najprimernejša rešitev za težave Luke Koper z omejeno zmogljivostjo zaledne proge. Bolj preudaren pristop bi bil, da se nadaljuje alternativni pristop, ki se izvede v manjših korakih in je njegov obseg prilagodljiv. Taka alternativa je zaledni terminal, ki ima mnogo boljšo možnost, da doseže pozitivne neto koristi v manj oddaljeni prihodnosti. Po potrebi se ga lahko razširi, dokler ne bo gradnja drugega tira ekonomsko in finančno upravičena. Investicijski odhodki in operativni stroški zalednega terminala niso pretirani in ne bi bistveno vplivali na poslovni izid pristanišča.

Če povzamemo; drugi tir ustvari veliko, a drago povečanje zmogljivosti in mnogo let bo potrebnih, da se bodo te zapolnile, državo izpostavlja precejšnjemu tveganju povpraševanja, t.j. tveganju, da se investicija v prihodnjih desetletjih nikoli ne bo povrnila. Ne obstaja nobena izvedljiva možnost JZP, ki bi odpravila to tveganje in razviti je treba alternativno rešitev z nižjimi stroški, kot je zaledni terminal, dokler dolgoročno povpraševanje ne bo bolj gotovo.

⁴⁶ V praksi bodo ti multiplikativni učinki odvisni od razporeditve stroškov projekta med lokalna in tuja podjetja.

3. Dodatne informacije o študiji, ki bo objavljena na spletni strani www.drugitir.si

Organizacija projekta

Izvajanje projekta se je začelo aprila 2015 in je do julija 2015 vključevalo tri obiske skupine ITF v Sloveniji. Obiski so vključevali pogovore s predstavniki posebne vladne delovne skupine za DK2, državnega inženirskega podjetja DRI, Slovenskih železnic, Luke Koper in Javne agencije za železniški promet v Republiki Sloveniji.

Projekt je bil organiziran tako, da je vključeval osrednjo projektno skupino in odbor za strokovni pregled. Odbor je imel funkcijo svetovalnega telesa med izvajanjem projekta in organa za nadzor kakovosti, ki je pregledal osnutek končnega poročila projekta.

Osrednja projektna skupina:

Dejan Makovšek (ITF)
Richard Bullock (zunanji svetovalec)
Jürgen Sorgenfrei (zunanji svetovalec)
Luis Martinez (ITF)

Odbor za strokovni pregled:

Stephen Perkins (ITF)
Lou Thompson (zunanji svetovalec)
Heiner Bente (zunanji svetovalec)
Olaf Merk (ITF)