

Zakaj želi vlada drugi tir zgraditi na najdražji način?

Narodno gospodarstvo, investicije in zasebna korist.

Ne glede na to, kako pomemben je, ga ne bi smeli zgraditi za vsako ceno.

[Jože P. Damijan](#), 07.05.2016

Avtorjem študije je kmalu postalo jasno, da ima velika skupina ljudi močan interes, da je projekt drugega tira zelo drag in da tako zelo drag tudi ostane.

Veseli nas lahko, da je vlada po skoraj dveh letih odkrivanja tople vode končno prepoznala pomen razvoja železniške infrastrukture in znotraj njega predvsem drugega tira Koper–Divača. Lahko nas veseli, da je sedanja vlada spoznala, da gre za prioriteten razvojni projekt. Ne glede na to, kako pomemben je drugi tir, pa menim, da ga ne bi smeli zgraditi za vsako ceno, kot je to država dopustila pri projektu Teš6, temveč poiskati najbolj racionalne rešitve, tako glede tehnične plati kot tudi finančne vzdržnosti.

Vlada je za gradnjo drugega tira ustanovila projektno podjetje, imenovano 2TDK. Toda prav slednje je, kot bom pokazal v nadaljevanju, problem. Ne prinaša rešitve, ampak nas od nje oddaljuje. Gre namreč bodisi za neizvedljiv bodisi za najdražji možni način gradnje drugega tira. In kolikor lahko razberem, gre zgolj za to, da prek projektnega podjetja nekateri lobiji potegnejo čim več denarja ali da prek njega sprivatizirajo hrbtenico slovenske logistike. V nadaljevanju bom ilustriral tri ključne vidike, ki nakazujejo, da namerava vlada drugi tir zgraditi na najdražji možni način – zgolj v opozorilo, da nas ne bo nekoč bolela glava.

Projektno podjetje 2TDK

Prvi problem se nanaša na projektno podjetje 2TDK. Ideja se je rodila lani in je bila prvič formalno zapisana v predlogu, ki ga je decembra lani direktor holdinga Slovenskih železnic Dušan Mes poslal ministru za infrastrukturo Petru Gašperšiču. Ta predlog je imel dve točki. Prva se nanaša na ustanovitev projektnega podjetja za drugi tir, druga pa na ustanovitev Slovenskega logističnega holdinga (s prenosom poslovnih deležev Slovenskih železnic in Luke Koper), ki bi pridobil koncesijo za upravljanje z drugim tirom.

Vlada je v uresničevanje tega predloga šla dvofazno. V prvi fazi je ustanovila projektno podjetje (o drugi fazi pa na koncu). Pri nastajanju tega podjetja je bil predlagatelj, ministrstvo za infrastrukturo, zelo inovativen. Po prvotnem vladnem gradivu naj bi se ustanovilo predprojektno podjetje, ki bi s skupnim proračunom okrog pet milijonov evrov v letu in pol prek naročanja različnih študij poskušalo opredeliti pravo organizacijsko obliko financiranja gradnje drugega tira. Po negativnem mnenju vladne službe za zakonodajo in nasprotovanju nekaterih koalicijskih partnerjev je bil ta predlog preoblikovan tako, da se takoj ustanovi projektno podjetje 2TDK. Toda modus operandi je ostal isti – projektno podjetje ima na voljo pet milijonov evrov ter leto in pol časa, da ugotovi, kako in v kakšni obliki bi sploh organizirali gradnjo in financiranje gradnje drugega tira.

Zgodba je dokaj podobna kot v primeru italijansko-slovenskega sodelovanja pri »razmišljanju« o potrebnosti gradnje hitre proge Trst–Divača. Tam so leta 2010 italijanske železnice in Družba za razvoj infrastrukture (DRI) ustanovile Evropsko gospodarsko interesno združenje (EGIZ), ki je bilo »zadolženo za usklajevanje dejavnosti načrtovanja čezmejne železniške povezave med Trstom in Divačo«. To združenje je pridobilo evropska sredstva in jih veselo trošilo za različne študije in plačila inženirskih ur. Nedavno je združenje ugotovilo, da ta hitra proga v doglednem času ne bo rentabilna, in prenehalo z aktivnostmi. V tem procesu je vsak izmed partnerjev porabil za več kot pet milijonov evropskih sredstev. Nепorabljena sredstva je v slovenskem primeru ministrstvo za finance že vrnilo v evropski proračun, problem pa se bo pojavil, ko bo treba pojasniti smotrnost že porabljenih sredstev za nekaj, kar bi se dalo ugotoviti že s preprosto analizo za nekaj deset tisoč evrov. Toda ne glede na porabljen čas in denar je s to akcijo italijanska stran za pet let »zaposlila« naš DRI, da se ukvarja s postranskimi zadevami namesto z dejanskimi infrastrukturnimi prioritetami. Italija je s tem pridobila pet let pri zaviranju projekta drugi tir, ne da bi ji bilo treba v ta namen potrošiti en sam lasten evro.

Zakaj omenjam to zgodbo? Ker je modus operandi ustanovljenega projektnega podjetja 2TDK zelo podoben. Tudi tukaj gre delno za evropska sredstva (dobre tri milijone evrov) in tudi tukaj gre za »preučevanje možnih rešitev« glede financiranja gradnje drugega tira prek javno-zasebnega partnerstva, za katere že danes vemo, da tehnično niso izvedljive, s finančnega vidika pa so božjastno drage.

Vrednost investicije

Drugi problem zgodbe o drugem tiru je njegova visoka investicijska vrednost. Vrednost investicije (brez DDV) se je med letoma 2010 in 2013, ko je zadevo v roke dobil že omenjeni DRI, povečala za 325,9 mio evrov (s 733,9 na 1059,8 mio evrov), ob upoštevanju DDV pa kar na 1411 mio evrov. Ob upoštevanju DDV znaša podražitev kar 47 odstotkov. Glavni vzroki za podražitev naj bi bili po poročilu DRI predvsem posledica povečanja stroškov gradnje predorov in premostitvenih objektov, stroškov deponij in predelave viškov materiala, vključitve 5 oziroma 7 odstotkov investicijske vrednosti za nepredvidena dela ter povečanja stroškov nadzora in vodenja projekta (ki ga opravlja isti DRI).

Dejstvo je, da je bil projekt drugega tira v sedanji obliki zasnovan izjemno razkošno, po najvišjih tehničnih, varnostnih in okoljevarstvenih standardih. Če bi traso izpeljali malce bolj desno od sedanjega tira, bi se lahko izognili vsaj polovici predorov, ki predstavljajo polovico vrednosti investicije. Ko smo s kolegoma Bogdanom Zgoncem in Alešem Groznikom lani jeseni začeli delati študijo o upravičenosti in financiranju gradnje drugega tira (za naročnika Združenje za promet pri GZS), je bil naš namen, da poskušamo tudi nekoliko racionalizirati investicijo. Kolikor je pač možno znotraj obstoječih omejitev – iskanje nove trase, umeščanje v prostor in pridobivanje vseh dovoljenj bi namreč vzelo dodatnih pet do osem let. Tako smo poskušali najti rešitve, ki bi z obvladljivimi spremembami obstoječi projekt lahko bistveno pocenile.

Eden izmed ključnih problemov je, da je projekt drugega tira zasnovan kot enotirna proga, z vzporednimi servisnimi predori, katerih edini namen je evakuacija potnikov v primeru izrednih dogodkov v glavnem predoru. Dvotirna proga, kjer bi vzporedni predorski cevi ena drugi rabili za evakuacijo, ni predvidena. V študiji smo predlagali preučitev štirih ukrepov za znižanje investicijske vrednosti, in sicer (1) preprojektiranje proge samo za tovorni promet (gradnja zgolj ene predorske cevi brez servisnih predorov), (2) izločitev izogibalšča v tunelu, (3) drugačna premostitev doline Glinščice, (4) znižanje cen izvajalcev glede materialnih stroškov na pokrizno raven. Ocenili smo, da bi s kombinacijo teh štirih ukrepov vrednost naložbe v DK2 lahko zmanjšali za najmanj 200 do 250 milijonov evrov.

Če odštejemo zneske za že izvedena in plačana dela pri projektu in za odkupljena zemljišča ter odštejemo davek na dodano vrednost (ki se takoj povrne v proračun), bi investicija v drugi tir znašala okroglo milijardo evrov. Ob nakazani racionalizaciji za 200 milijonov evrov pa bi se vrednost naložbe v drugi tir zmanjšala, zaokroženo, na 800 milijonov evrov. Ob uspešnem kandidiranju za evropska sredstva bi bilo v ta namen mogoče dobiti za okrog 30 odstotkov vrednosti investicije nepovratnih sredstev, s čimer bi se efektivna vrednost naložbe zmanjšala na vsega okrog 550 milijonov evrov.

Ob tem predlogu racionalizacije investicije pa so mnogi postali zelo nervozni. Nekateri v ozadju, drugi pa tudi neposredno so začeli izpodbijati te možnosti za racionalizacijo, vendar z zelo za lase privlečenimi argumenti. Denimo, da bi se s preprojektiranjem projekta začetek gradnje zamaknil za nekaj let, da s prekvalifikacijo drugega tira zgolj za tovorni promet ne bi bili upravičeni do evropskega sofinanciranja ali pa da cen gradbenih del ni mogoče znižati. Avtorjem študije je kmalu postalo jasno, da ima velika skupina ljudi močan interes, da je projekt drugega tira zelo drag in da tako zelo drag tudi ostane.

No, glede na zahteve, da se preuči investicijska vrednost projekta, je januarja letos ministrstvo za infrastrukturo izdalo razpis za izbor izvajalca, ki bi revidiral vrednost investicije. Pri tem pa se je pri izboru izvajalca zgodila dokaj nerodna reč. Namreč, bil je izbran italijanski izvajalec s sumljivo nizko ponudbo – za več kot 70 odstotkov nižjo od povprečne cene ostalih veljavnih ponudb. V ozadju se špekulira, da je bil razlog za tako neobičajno nizko ceno v tem, da bo kot tihi partner tujega glavnega izvajalca sodelovalo domače podjetje, ki je že bilo vključeno v pripravo projektne dokumentacije. Sicer je namreč težko razumeti, kako bi lahko izbrani italijanski izvajalec po ponujeni ceni v treh mesecih najprej prevedel vso slovensko dokumentacijo o drugem tiru v italijanščino, jo preučil, napisal poročilo in ga nato spet prevedel v slovenščino. V primeru resne revizije vrednosti projekta bi bilo treba angažirati bistveno več inženirjev in prevajalcev, da bi delo lahko opravili v treh mesecih.

Kakorkoli, zdi se, da je bil izbran izvajalec, ki ima tihega slovenskega partnerja, ki je že sodeloval pri načrtovanju sedanje investicije in na podlagi česar bo na koncu bolj ali manj potrdil obstoječo (visoko) vrednost investicije. Takšne špekulacije so se pojavljale že lani, še preden je prišlo do razpisa. Zdaj so se bojzani samo potrdile. Upam, da ne bomo čez tri mesece dobili potrditve, da je bilo nekomu resnično v izjemno velikem interesu, da vrednost investicije v drugi tir ostane božjastno visoka.

Javno-zasebno partnerstvo je najdražji vir financiranja

Tretji in najbolj daljnosežni problem glede gradnje drugega tira pa se nanaša na način financiranja gradnje. S kolegi smo lani v posebni študiji predlagali, da se ga gradi po avstrijsko-švicarskem modelu, kjer projekt izvaja infrastrukturna družba v okviru nacionalnih železnic. Ta družba se za namen gradnje zadolžuje s poroštvom države in s tem dosega nizke stroške financiranja. Na ministrstvu za finance so temu nasprotovali, češ da bi to v skladu z novimi standardi ESA 2010 z računovodskega vidika pomenilo dodaten javni dolg. V ta namen smo v zadnji študiji preučili možnost, da se drugi tir zgradi prek mandatne pogodbe z Darsom. To bi pomenilo, da Dars dobi mandat vlade, da organizira gradnjo drugega tira na podoben način kot avtocestne odseke. Tudi Dars se zadolžuje s poroštvom države, vendar zaradi doseganja večine (90 odstotkov) vseh prihodkov na trgu se njegov dolg ne šteje v javni dolg. To bi bila učinkovita in najcenejša rešitev. Vendar na ministrstvu za finance glede tega nimajo pozitivnega mnenja, češ da bi to utegnilo ogroziti sedanji status dolga Darsa (kar ne drži).

Če bi država drugi tir gradila prek mandatne pogodbe z Darsom, bi slednji lahko v ta namen (za vrednost 550 milijonov evrov) najel denimo ugoden kredit pri EIB ali izdal obveznice (s skupno obrestno mero na 30 let največ v višini okrog tri odstotke). Strošek letne anuitete financiranja bi tako znašal manj kot 28 milijonov evrov. Kot vir sredstev za pokrivanje teh anuitet bi vlada lahko namenila koncesijske dajatve in dividende, ki jih plačuje Luka Koper, ter uporabnino za uporabo drugega tira. S tem bi pokrili več kot 60 odstotkov stroška letnih anuitet. Preostanek pa bi država lahko pokrila bodisi z uvedbo bencinskega centa (dovolj bi bilo pol centa na liter goriva) ali z dvigom cestnin za tranzitni tovorni promet čez Slovenijo (dovolj bi bil dvig cestnin za kamione za 6 odstotkov).

Namesto tega vlada predlaga, da se drugi tir zgradi prek javno-zasebnega partnerstva (JZP). Predlog je, da ministrstvo za finance v projektno podjetje 2TDK prispeva dvakrat po 100 milijonov evrov kot kapitalski vložek, hkrati pa bi v to podjetje privabili zasebne vlagatelje, ki bi prispevali več kot država, s čimer bi država postala manjšinski lastnik. S tem kapitalskim vložkom pa bi se projektno podjetje na trgu lahko zadolžilo za preostala sredstva.

Sliši se razumno. Toda ključni problem pri tem je, kako najti zasebne vlagatelje, ki bi bili pripravljeni vložiti svoj denar v to podjetje. Edini prihodek tega podjetja, ki bo lastnik ali imetnik koncesije nad 27 kilometrov drugega tira, bi bil zgolj prihodek od uporabnine tira, ki bi mu jo plačevali železniški operaterji. Toda ta uporabnina je v Sloveniji izjemno nizka, zgolj 0,9 evra na vlakovni kilometer. To pomeni, da bi koncesionar nad drugim tirom – ob predpostavki 100 vlakov dnevno in 365 dni uporabe – lahko s pobiranjem uporabnine zaslužil manj kot 900 tisoč evrov na leto.

Zdaj pa to primerjajte s stroški financiranja, ki bi jih imelo projektno podjetje, ki bi bilo večinsko v zasebni lasti, ter prištejte zaslužek, ki bi ga želeli zasebni investitorji, in nadomestilo za tveganje. Kot kaže zadnja anketa KPMG med 148 nemškimi, avstrijskimi in švicarskimi velikimi podjetji, se je cena bančnega zadolževanja v zadnjih letih za podjetja sicer zmanjšala za polovico (na 3,4 odstotka), toda cena svežega kapitala na trgu je še vedno zelo visoka (trenutno okrog 8,4 odstotka). Skupna tehtana cena kapitala (t. i. WACC) za velika podjetja v regiji je tako s 7,1 odstotka še vedno zelo visoka. Ta visoka cena kapitala (WACC) za podjetja je pomembna, ker predstavlja spodnjo mejo pri presoji upravičenosti naložbe. Podjetja se ne odločajo za naložbe, katerih letna stopnja donosa je manjša od WACC – torej za naložbe, katerih stopnja donosa ne presega vsaj dobrih 7 odstotkov. Za mnoga podjetja, ki bi sicer lahko bila interesenti za vlaganje v naš drugi tir, pa je cena kapitala še višja – trenutno okrog 10 odstotkov.

Ob upoštevanju navedenega pridete do zelo preproste ugotovitve: da interesa za zasebna vlaganja v naše projektne podjetje ne bo, dokler donosnost te naložbe ne bo dosegla vsaj 8 odstotkov letno. To pa pomeni, da je za državo strošek financiranja tega projekta v primeru JZP vsaj 8 odstotkov. Drugače rečeno, če bi država gradnjo drugega tira financirala sama (denimo prek Darsa), bi jo strošek financiranja letno stal manj kot 28 milijonov evrov (3-odstotna obrestna mera). Če pa isti objekt »financira« prek zasebnikov (JZP) in brez nepovratnih sredstev EU, bi strošek financiranja zanjo na leto znašal okrog 72 milijonov evrov. Država mora namreč zasebnim vlagateljem kompenzirati razliko med tržnimi prihodki od projekta in želeno stopnjo donosnosti. To se pri projektih JZP imenujejo plačila za razpoložljivost, s čimer država zasebniku plačuje razliko med tržnimi prihodki in prihodki v primeru polne razpoložljivosti infrastrukture. V konkretnem primeru to pomeni, da bi morala država zasebniku subvencionirati razliko med 900 tisoč evri, kolikor lahko projektno podjetje zasluži od uporabnine za drugi tir, in njegovim želenim letnim prihodkom v višini 72 milijonov evrov. Neto strošek subvencije bi torej v primeru JZP za državo znašal letno 71 milijonov evrov.

Da ne boste mislili, da glede tega pretiravam. Predstavniki ministrstva za finance namreč poudarjajo, da je treba za zasebne vlagatelje ustrezno dvigniti donosnost tega projekta in da so pripravljeni plačevati to nadomestilo za razpoložljivost. V operativnih diskusijah na to temo omenjajo znesek letne subvencije zasebniku v višini med 50 in 75 milijonov evrov.

Če je država resnično pripravljena (namesto 28 milijonov evrov letnega stroška v primeru zadolžitve prek Darsa) zasebniku na leto plačevati 71 milijonov evrov, da financira gradnjo drugega tira, se seveda slika privlačnosti investicije za zasebnike drastično spremeni. Zato ne čudi dejstvo, da se okrog projektnega podjetja nenadoma tare različnih gradbenikov in finančnih vlagateljev, ki so zelo zainteresirani za garantiran visok letni donos brez kakršnega koli tveganja. Gradbeniki bi sfinancirali naložbo in jo po dokončanju prodali finančnikom. Finančnike pa seveda garantiran letni donos v višini 8 odstotkov zelo skomina. Le kje še lahko danes dosežeš tako visoke donose?!

Mene v tej situaciji bega vprašanje, zakaj bi neka vlada ali razumni finančni minister želela letne izdatke proračuna v naslednjih 30 letih povečati za 43 milijonov evrov (kar znese 1,3 milijarde evrov v 30 letih), bolj kot če bi naložbo sama financirala? Kje je tukaj ekonomska logika? Česa navadni smrtniki ne razumemo? Je vlada spet pod mizo komu kaj obljubila?

Obstaja pa še ena teorija, zakaj vlada v gradnjo drugega tira rine prek JZP. Ta teorija temelji na drugi točki Mesovega predloga ministru Gašperšiču – v ustanovitvi logističnega holdinga med Slovenskimi železnicami in Luko Koper, ki bi nato kapitalsko vstopila v projektno podjetje. Ne pozabite, da so Slovenske železnice podpisale pismo o nameri, da 49 odstotkov družbe SŽ Tovorni promet prodajo avstrijskemu podjetju ÖBB. Si kdo obeta, da bo avstrijski ÖBB prek vstopa v Slovenske železnice tako dolgoročno prišel tudi do lastništva nad Luko Koper? Ta špekulacija se mi zdi resnično malo verjetna in težko izvedljiva, toda glede na videno v zadnjih letih in neverjetno permisivnost te vlade me nič več ne more presenetiti.

Kakorkoli sem prepričan, da je naložba v drugi tir nujna za dolgoročni strateški razvoj slovenskega gospodarstva, pa se mi zdi cena, ki jo želi zanj plačati slovenska vlada, resnično onkraj moje pameti.