



Dagmara Hajdys

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Finansów Publicznych
dagmara.hajdys@uni.lodz.pl

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W SAMORZĄDOWEJ INFRASTRUKTURZE DROGOWEJ W POLSCE

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie i na świecie od lat wykorzystywane jest jako metoda realizacji zadań publicznych, przede wszystkim w zakresie rozwoju infrastruktury. Ograniczenia budżetowe oraz ostatni kryzys gospodarczy przyczyniły się do wzrostu zainteresowania formułą PPP w kontekście powrotu na ścieżkę zrównoważonego rozwoju poprzez uruchomienie nowych inwestycji szczególnie o charakterze infrastrukturalnym. Celem artykułu jest ocena wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w obszarze samorządowej infrastruktury drogowej. Polska nie może pochwalić się bogatym doświadczeniem w zakresie wykorzystania PPP. Rynek w Polsce ma charakter samorządowy, a w obszarze drogowym pojawiły się dopiero pierwsze pionierskie projekty. Na sukcesy w tym zakresie przyjdzie poczekać, aż zostaną wypracowane dobre praktyki i zrealizowane pionierskie projekty, które pilotuje Ministerstwo Rozwoju.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, infrastruktura drogowa, jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Rozwój infrastruktury należy zaliczyć do głównych priorytetów polityki państwa. Stan i jakość infrastruktury jest jednym z najważniejszych kryteriów poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i wyznacznikiem konkurencyjności gospodarki. Decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Dla podmiotów gospodarczych dobrze funkcjonująca infrastruktura jest zachętą, a zarazem warunkiem rozwoju, wpływa w sposób pośredni na poprawę produktywności, wzrost wydajności pracy oraz przyczynia się do zwiększenia popytu na dobra i usługi.

Z punktu widzenia obywateli stan i rozwój infrastruktury determinuje zabezpieczenie podstawowych potrzeb oraz kształtuje warunki życia. Kluczowym problemem wdrażania nowych projektów inwestycyjnych w sferze infrastruktury z punktu widzenia podmiotu publicznego są ograniczenia budżetowe. Nakłady finansowe poniesione w ciągu ostatniej dekady, w tym dzięki środkom pomocowym Unii Europejskiej, spowodowały, że sytuacja w wielu obszarach infrastruktury technicznej uległa poprawie. Nie jest to jednak stan zadowalający. Wyraźnie należy zaznaczyć, że potrzeba realizacji inwestycji infrastrukturalnych w Polsce jest zdecydowanie większa niż w krajach Europy Zachodniej. Jak szacuje Orłowski [2011, s. 11], osiągnięcie w 2022 r. poziomu infrastruktury odpowiadającej państwom Unii Europejskiej wymagałoby w Polsce zwiększenia nakładów inwestycyjnych z 4,4% do 5,1% PKB. Różnica pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami budżetowymi państwa wg wspomnianego autora stanowi lukę finansową na poziomie od 116 mld PLN do 197 mld PLN. Zniwelowanie tej luki poprzez pozyskanie zwrotnych źródeł finansowania nie zawsze jest możliwe oraz uzasadnione. Przemawiają za tym argumenty związane ze wzrostem kosztów obsługi długu. Na szczeblu samorządowym podstawowym ograniczeniem wzrostu zobowiązań jest obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Wydaje się zatem, że partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) powinno być w tym obszarze zadań publicznych powszechnie wykorzystywaną formułą. Tym bardziej, że za jej zastosowaniem przemawiają pozytywne doświadczenia liderów rynku PPP. W Polsce formuła ma dość krótką historię. Niemniej jednak dotychczasowe doświadczenia zachęcają jednostki sektora finansów publicznych oraz podmioty prywatne do podejmowania działań zmierzających do zawierania umów o współpracy w ramach PPP.

Celem opracowania jest ocena wykorzystania formuły PPP w Polsce w obszarze samorządowej infrastruktury drogowej. Ze względów porównawczych odwołano się do przykładów państw mających wieloletnie i bogate doświadczenia w wykorzystaniu formuły PPP.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest metoda opisowa bazująca na krajowej i zagranicznej literaturze poświęconej problematyce PPP, danych opublikowanych przez obecne Ministerstwo Rozwoju (Platforma PPP), Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, European PPP Expertise Centre oraz Bank Światowy.

1. Charakterystyka europejskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego

Ostatni kryzys gospodarczy i finansowy spowodował, że Unia Europejska oraz władze państw członkowskich przyjęły wiele programów naprawczych mających na celu przywrócenie stabilizacji w sektorze finansowym i zmniejszenie oddziaływania recesji na obywateli i realną gospodarkę. Ważnym sposobem podtrzymania aktywności gospodarczej w trakcie trwania kryzysu oraz powrotu do zrównoważonego wzrostu gospodarczego są inwestycje w infrastrukturę. W kontekście działań naprawczych współpraca międzysektorowa w formule PPP może oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji. PPP są jednocześnie interesującym narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury i usług, łączącym korzyści płynące z obu sektorów: prywatnego i publicznego [Komunikat Komisji UE, 2009].

Liczne publikacje naukowe, a przede wszystkim praktyczne doświadczenia dowodzą, że wiele skutecznych rozwiązań w obszarze infrastruktury jest rezultatem współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, w tym w ramach PPP. Samo pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego upowszechniło się stosunkowo niedawno, bo w latach 80. XX w., kiedy to w Wielkiej Brytanii władzę przejęła Margaret Thatcher, a w Stanach Zjednoczonych Ronald Reagan. Dostrzegli oni konieczność ograniczenia fiskalizmu i dominującej roli państwa w gospodarce oraz konieczność wzrostu nakładów finansowych na infrastrukturę poprzez czynne zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację zadań publicznych [Hajdys, 2013, s. 24]. Z tego okresu pochodzą pierwsze doświadczenia współpracy między sektorami publicznym i prywatnym związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w sektorze drogowym (przykładem starszej inwestycji drogowej jest koncesja na autostradę płatną w Hiszpanii z 1967 r.) [Kiwiel i in., 2009, s. 125]. Z czasem wykorzystanie formuły PPP przeniosło się na inne obszary zadań publicznych. Obecnie nie ma w zasadzie żadnej sfery usług publicznych, w której PPP nie znalazłoby zastosowania. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że są obszary zadań publicznych, w których współpraca partnerska znajduje szersze zastosowanie, i takie, gdzie współpraca ma charakter incydentalny.

Obecnie PPP postrzegane jest jako atrakcyjna metoda realizacji zadań publicznych. Coraz więcej państw może pochwalić się pozytywnymi doświadczeniami w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Na przestrzeni niespełna trzech dekad obserwuje się znaczny wzrost ilości i wartości projektów inwesty-

cyjnych zrealizowanych w tej formule. Według danych Banku Światowego w latach 1990-2015 na świecie zrealizowano prawie 6146 inwestycji w formule PPP o łącznej wartości 2,2 bln USD [Klein, 2015, s. 5]. Jak wynika ze statystyk prowadzonych dla krajów europejskich, wartość projektów PPP w pierwszej połowie 2015 r. wyniosła 4,3 mld EUR. W porównaniu do tego samego okresu w 2014 r. nastąpił spadek wartości o połowę (łączna wartość projektów PPP w pierwszym półroczu 2014 r. wyniosła 9 mld EUR) [EPEC, 2015, s. 3]. Dekoniunktura gospodarcza minionej dekady negatywnie wpłynęła na liczbę i wartość projektów PPP realizowanych przez kraje Unii Europejskiej (tabela 1).

Tabela 1. Liczba i wartość projektów PPP w UE w latach 2009-2014

Wyszczególnienie	Lata					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wartość projektów (w mld EUR)	15,1	18,3	17,9	11,7	16,3	18,7
Dynamika zmiany wartości (w %)	x	21,1	-2,2	-35,0	39,0	15,0
Liczba projektów	83	98	98	76	92	99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [EPEC, 2009-2014].

Rok 2009 był okresem, kiedy to na rynku projektów PPP doszło do drastycznego upadku, zrealizowano 83 projekty na łączną wartość powyżej 15 mld EUR. Dla porównania w 2006 r. było to 180 projektów o łącznej wartości ok. 28 mld EUR. Oznaki powolnego ożywienia na rynku PPP obserwuje się dopiero od 2013 r., kiedy to zawarto 92 umowy na łączną kwotę przeszło 16 mld EUR. W 2014 r. nastąpiło zwiększone zainteresowanie współpracą międzysektorową, o czym świadczył wzrost wartości projektów o blisko 15% w porównaniu do 2013 r. Jak wynika z raportu European PPP Expertise Centre (EPEC), w pierwszej połowie 2015 r. zaobserwowano kolejny spadek zaangażowania sektora prywatnego w projekty inwestycyjne sektora publicznego, co dowodzi braku stabilności rynku będącego konsekwencją uwarunkowań wywołanych globalnym kryzysem finansowym. Skutki podjętych na początku obecnej dekady działań przez najważniejsze instytucje finansowe odczuwalne są do dzisiaj. Decyzje te dotyczyły [Komunikat Komisji UE, 2009, s. 11]:

- zaostrzenia warunków finansowych oferowanych dla PPP kredytów, wynikających ze zmiany oceny ryzyka projektów PPP przez banki,
- ograniczenia lub wstrzymania przez niektóre rządy programów PPP,
- znacznego wzrostu kosztów zadłużenia na projekty PPP w związku z zapadłą kredytową,
- znacznego skrócenia terminów zapadalności kredytów oferowanych przez banki,
- uzależnienia dostępności przyznanych przez banki środków finansowych od zakończenia procedur przetargowych.

Pomimo braku stabilności rynku PPP w Europie niekwestionowanym liderem pod względem liczby i wartości pozostaje Wielka Brytania, gdzie od 1992 r. zrealizowanych zostało 980 projektów, a przedsięwzięcia wykonywane z wykorzystaniem tego instrumentu stanowią 23% wszystkich inwestycji publicznych [Grzybowski, 2013, s. 63]. Poza Wielką Brytanią formuła PPP implementowana jest coraz częściej przez inne państwa, przy czym dominują kraje Europy Zachodniej (tabela 2).

Tabela 2. Liderzy rynku transakcji PPP w latach 2010-2014

Państwo	2010		2011		2012		2013		2014	
	Liczba (szt.)	Wartość (mln EUR)	Liczba (szt.)	Wartość (mln EUR)	Liczba (szt.)	Wartość (mln EUR)	Liczba (szt.)	Wartość (mln EUR)	Liczba (szt.)	Wartość (mln EUR)
Wielka Brytania	43	3800	27	3100	26	5800	12	3400	23	6500
Francja	18	1700	18	11 000	22	3900	2	200	10	850
Niemcy	14	400	16	1800	6	200	1	100	7	1300
Hiszpania	13	4000	6	900	3	350	2	250	5	800
Portugalia	4	3100	x	x	3	100	x	x	x	x
Irlandia	2	300	x	x	3	150	1	190	3	900
Belgia	5	1800	6	1000	3	200	x	x	3	1200
Turcja	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3200

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [EPEC, 2009-2014].

Aktywność na rynku projektów PPP charakteryzuje także takie państwa jak: Francję, Niemcy, Hiszpanię, Portugalię, Irlandię. W 2014 r. po raz pierwszy w Turcji przygotowano i uruchomiono 4 projekty o łącznej wartości 3200 mln EUR. Jak wynika z przedstawionych w tabeli 2 informacji, liczba projektów w poszczególnych państwach jest zróżnicowana. Przekłada się to także na wartość realizowanych przedsięwzięć. Wyraźnie zauważa się, że w latach 2011-2013 spadła liczba i wartość realizowanych projektów, będąca efektem sytuacji gospodarczej na świecie.

Analiza 36 projektów, które uzyskały zamknięcie finansowe w latach 2010-2014, dotyczyła sektora transportowego, którego łączna wartość stanowiła przeszło 58% wartości całego rynku PPP. Wśród projektów dominowały te związane z infrastrukturą drogową, a przede wszystkim budową autostrad. Pojedyncze inwestycje dotyczyły budowy obwodnic oraz mostów [EPEC, 2010-2014]. Wartość siedmiu z nich osiągnęła lub nawet przekroczyła 1 mld EUR. Najkosztowniejsza inwestycja wyceniona została na 2,3 mld EUR i dotyczyła budowy autostrady BreBeMi we Włoszech (tabela 3).

Tabela 3. Największe europejskie projekty PPP w infrastrukturze drogowej w latach 2010-2014

Lata	Nazwa projektu PPP	Wartość projektu PPP (w EUR)	Państwo
2010	Droga szybkiego ruchu	-	Portugalia
2011	Autostrada A63	1,0 mld	Francja
2013	Autostrada BreBeMi	2,3 mld	Włochy
	Obwodnica Mediolanu	1,8 mld	Włochy
	Etap I budowy Autostrady Gebze-Izmir	1,1 mld	Turcja
	Autostrada A1/A6 Schipol-Amsterdam-Almere	1,0 mld	Holandia
2014	Autostrada A9 Gaasperdammerweg	700 mln	Holandia
	Autostrada A11 Brugge-Zeebrugge	1,1 mld	Belgia
	Autostrada A7 Bordesholm-Hamburg	646 mln	Niemcy
	Autostrada Północna Marmara	2,0 mld	Turcja
	Etap II budowy Autostrady Gebze-Orhangazi-Izmir	516 mln	Turcja
	Zachodnia obwodnica Aberdeen	725 mln	Wielka Brytania
	Budowa mostu Mersey Gateway	707 mln	Wielka Brytania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [EPEC, 2010-2014].

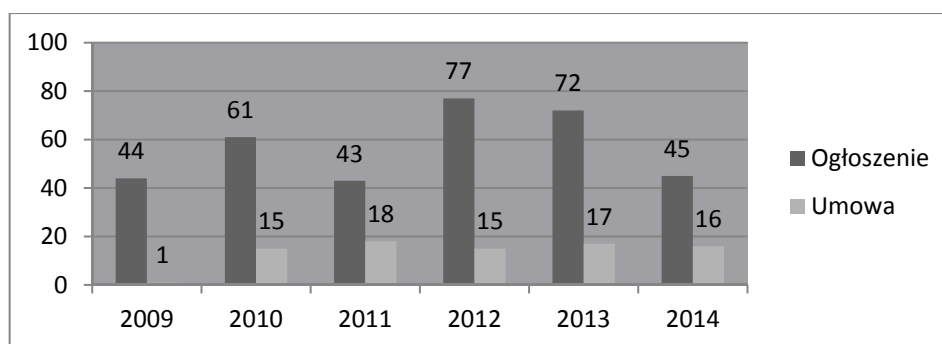
Większość analizowanych projektów zlokalizowana była w krajach Europy Zachodniej. Po dwa projekty wykonano we Włoszech, Wielkiej Brytanii, Holandii, po jednym w Portugalii, Francji, Belgii. Na uwagę zasługują działania Turcji, gdzie w obszarze inwestycji drogowych w ciągu dwóch lat uruchomiono trzy duże projekty.

Pomimo że zastosowanie PPP powszechnie uznaje się za kosztowniejszą i skomplikowaną proceduralnie metodę pozyskiwania środków na infrastrukturę drogową w stosunku do tradycyjnego zamówienia publicznego, to sektor ten stanowi najczęściej wybierany obszar współpracy sektora publicznego z prywatnym. Świadczą o tym projekty, które pomimo globalnego kryzysu pozytywnie przeszły procedury przetargowe i uzyskały zamknięcie finansowe.

2. Ocena polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce od lat jest najczęściej dyskutowaną formą realizacji zadań publicznych, o czym świadczy liczba przeprowadzonych konferencji, szkoleń, warsztatów, a nawet uruchomionych studiów mających na celu przygotowanie kadry do zarządzania projektami PPP. Formuła postrzegana jest powszechnie jako antidotum w związku z rosnącymi ambicjami i oczekiwaniami społeczeństwa dotyczącymi poprawy jakości i ilości oferowanych świadczeń publicznych, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości fi-

nansowych podmiotów publicznych do ich zaspokojenia. Przyjęte na przełomie 2008 i 2009 r. rozwiązania prawne w postaci dwóch ustaw: ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym [Ustawa o partnerstwie..., 2008] i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Ustawa o koncesji..., 2009] stworzyły sprzyjające uwarunkowania do nawiązywania długoletniej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w obszarze zadań publicznych. Jak wynika z dostępnych raportów [Ministerstwo Gospodarki, 2015; Hausner (red.), 2013] w latach 2009-2014 podmioty publiczne ogłosiły łącznie 342 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, z których 82 procedury zakończyły się zawarciem umowy o PPP lub umową koncesji na roboty budowlane lub usługi. Oznacza to, że co piąte postępowanie PPP w Polsce zakończyło się powodzeniem i przeszło do fazy realizacyjnej [Hausner (red.), 2013, s. 4] (rys. 1).



Rys. 1. Liczba ogłoszonych postępowań i zawartych umów o PPP lub koncesji w latach 2009-2014

Źródło: Raport PPP [2015, s. 4].

W pierwszym roku obowiązywania nowych regulacji prawnych w zakresie PPP i koncesji podmioty publiczne zamieściły w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 44 ogłoszenia związane z procedurą przetargową na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. W kolejnych latach obserwuje się systematyczny wzrost liczby ogłoszeń, z wyjątkiem lat 2011 i 2014, kiedy to liczba ogłoszeń uległa obniżeniu. Analiza rynku PPP wskazuje, że projekty, które przeszły do fazy realizacji, charakteryzowały się niską wartością, krótkim okresem trwania umowy oraz zdecydowanie odmienną strukturą przedmiotową PPP w porównaniu do projektów realizowanych w Europie i na świecie. W Polsce formuła najczęściej znajduje zastosowanie w zadaniach związanych ze sportem, rekreacją, budową parkingów, gospodarką komunalną. Domeną stosowania PPP na świecie jest edukacja oraz infrastruktura transportowa (najwyższa wartość projektów i wolumen). Pojawiały się także po-

jedyncze projekty dotyczące obiektów komunalnych, opieki zdrowotnej, w obszarze kultury, edukacji oraz systemu teleinformatycznego. Struktura przedmiotowa PPP w Polsce wynika z tego, że głównym inicjatorem i realizatorem są jednostki samorządu terytorialnego [Herbst i Jadach-Sepiolo, 2012, s. 61-65].

Za stopniowym wzrostem popularności koncepcji PPP w Polsce przemawia kilka przesłanek. Za główną należy uznać liberalizację przepisów prawnych, tj. przyjęcie nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Nowe przepisy znacznie odformalizowały procedurę uruchomienia projektu w formule PPP, bowiem przepisy wcześniejszej ustawy o partnerstwie [Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2005] powszechnie uznawane były za sztywne, restrykcyjne, co w praktyce uniemożliwiało zawarcie umowy o partnerstwie.

Kolejnym ważnym czynnikiem zwiększającym zaufanie do formuły była zmiana psychologicznego podejścia. W początkowej fazie promowania formuły bardzo często wskazywano na korupcjogenne czynniki, jakie mogą towarzyszyć współpracy pomiędzy sektorami. Taki klimat nie służył rozwojowi projektów PPP. Sytuacja zmieniła się po opublikowaniu raportu NIK [NIK, 2013], w którym, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości o charakterze formalnym, wyraźnie wskazano na brak zachowań patologicznych dla tego typu projektów. Takiemu stanowi rzeczy przysłużyły się także działania o charakterze promocyjnym. Na tym polu aktywne działania podjęły zarówno instytucje rządowe: Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury (obecnie ta działalność leży w gestii Ministerstwa Rozwoju), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, jak i instytucje non-profit: Instytut PPP oraz Centrum PPP.

Paradoksalnie do szerszego zainteresowania formułą PPP przyczyniła się dekonjunktura gospodarcza. Przedsiębiorstwa z branży budowlanej chętniej zaczęły angażować się we współpracę z sektorem publicznym, upatrując w niej możliwości przetrwania trudnego okresu i zapewnienia sobie w dłuższej perspektywie czasu stabilności dochodów [Śmiechowicz, 2015, s. 299]. Dodatkowym argumentem przemawiającym za partnerską współpracą są postulowane przez Unię Europejską w okresie programowania 2014-2020 rozwiązania hybrydowe, które w dobie ograniczonych środków budżetowych mogą stanowić istotny impuls dla rozwoju tejże współpracy.

3. Dobre praktyki partnerstwa publiczno-prywatnego w infrastrukturze drogowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Stan infrastruktury drogowej w Polsce systematycznie ulega poprawie, o czym świadczy wzrost długości dróg. W 2004 r., w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej, długość dróg publicznych wynosiła 379 193 km, w 2014 było to 417 026 km, co daje blisko 10-proc. wzrost [www 1]. Z raportu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) wynika, że przeważają drogi gminne, które stanowią 58,4% (242 923 km), następnie drogi powiatowe 30,1% (125 274 km), wojewódzkie 6,8% (28 480 km) i krajowe 46% (19 296 km) [KRBRD, 2015, s. 10]. Jak wynika z zaprezentowanych danych, zdecydowana większość dróg znajduje się w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji znacznych ograniczeń budżetowych dalszy rozwój infrastruktury drogowej uzależniony jest od aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu alternatywnych źródeł finansowania lub wykorzystaniu formuły PPP. Taką możliwość stwarzają przywołane wcześniej ustawy, które dopuszczają wykorzystanie prywatnego kapitału do finansowania dróg publicznych. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że pomimo stworzenia odpowiednich warunków prawnych zastosowanie w praktyce partnerstwa nie jest powszechne. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, PPP wykorzystuje się przy jednoznacznym wskazaniu wyższej efektywności PPP nad finansowaniem budżetowym, a jest to możliwe w przypadku projektów o dużej wartości. W przypadku inwestycji drogowych lokalnych ten argument nie znajduje potwierdzenia. Drugą przyczyną leży po stronie odpłatności za korzystanie z drogi. O ile w przypadku autostrad i dróg ekspresowych pobór opłat przez podmiot prywatny jest dopuszczalny, to w przypadku dróg lokalnych takie prawo przedsiębiorcy nie przysługuje.

Niemniej jednak pojedyncze samorządy wyszły z inicjatywą wykorzystania formuły PPP w obszarze drogowym. W latach 2010-2014 pojawiło się sześć projektów związanych z budową dróg/obwodnic. Pionierami są zarówno gminy (Ustka, Krobia, Dąbrowa Górnicza, Krosno, Karczmisko), jak i samorząd wojewódzki (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego) [www 2]. Zaledwie dwa z nich zostały zrealizowane.

Pierwszy projekt został zrealizowany w 2010 r. przez gminę Ustka i dotyczył zaprojektowania oraz częściowego sfinansowania drogi gminnej nr 101130G, 10120G i skrzyżowania z droga wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego. Stroną prywatną był Zakład Przetwórstwa Rybnego MORPOL S.A. Wybór tej firmy na wykonawcę umowy PPP nie był przypadkowy, ponieważ w interesie obu podmiotów była poprawa bezpieczeństwa na tym odcinku drogi. Wartość inwestycji wyniosła 2 178 816 PLN, z czego partner

prywatny sfinansował prawie 68% poniesionych nakładów. Pozostałą część sfinansowała gmina, zobowiązując się jednocześnie do zwrotu partnerowi prywatnemu poniesionych nakładów w ciągu 10 lat. W efekcie inwestycji wybudowano oświetloną drogę o odcinku 1350 m i szerokości 7 m, chodnik, osiem zjazdów oraz przebudowano skrzyżowanie z drogą wojewódzką [Hajdys, 2013].

Drugi projekt dotyczył zaprojektowania, budowy i utrzymania ulicy 1 Maja oraz remontu i utrzymania infrastruktury ul. Kasztelańskiej w Krobi. Procedura przetargowa rozpoczęła się na początku 2013 r., zakończyła się w lipcu podpisaniem umowy z lokalną firmą budowlaną PHU CHOD-DRÓG. Prace budowlane zakończyły się dokładnie rok po podpisaniu umowy o PPP. Wartość inwestycji wyniosła 2 450 000 PLN. Umowa została zawarta na 10 lat, a płatność w postaci opłat czynszowych na rzecz przedsiębiorcy jest realizowana w 10 transzach [PARP, 2015, s. 39].

Pozostałe cztery projekty znajdują się w fazie postępowania przetargowego. Gmina Karczmiska planuje w formule PPP rozbudowę układu komunikacyjnego poprzez budowę połączenia ul. Niepodległości z ul. Czajkowskiego. Zakres projektu obejmuje budowę drogi o długości 482 m i szerokości 7 m, zjazdów publicznych i indywidualnych, budowę i przebudowę dwóch skrzyżowań, w tym jednego w formie ronda oraz budowę mostu. Wartość projektu oszacowano na 20 mln PLN. Kolejny projekt dotyczy budowy obwodnicy miasta Krosna. Projekt składa się z czterech oddzielnych części obejmujących poszczególne strony miasta. Łączna długość obwodnicy to 17,8 km o szerokości 7 m, 29 skrzyżowań, w tym 1 rondo, 4 mosty oraz 2 wiadukty nad linią kolejową. Wartość inwestycji to 47 mln EUR, szacowany czas trwania umowy 30 lat.

Poza gminami do PPP przygotowuje się także Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Projekt zakłada przebudowę i utrzymanie ponad 300 km dróg w województwie. Wyjściowa wartość projektu określona została na 400 mln PLN. W wymaganym Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia terminie, tj. do 9 czerwca 2015 r. wnioski o udział w postępowaniu złożyło 10 wykonawców. Obecnie prowadzony jest dialog z wnioskodawcami. Należy zaznaczyć, że trwające postępowanie jest drugim podejściem do wykorzystania formuły PPP do budowy infrastruktury drogowej w województwie. Pierwsze postępowanie z 2011 r. skończyło się unieważnieniem. Negatywne doświadczenie skłoniło władze do kompleksowego przygotowania projektu i skorzystania z fachowego doradztwa. Zwrócono się o pomoc do byłego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które wybrało konsorcjum PwC Polska S.A oraz Hogan Lovells do świadczenia kompleksowego doradztwa na rzecz przygotowania pilotażowego projektu wdrożenia PPP w sektorze drogowym [PARP, 2015; www 3].

Negatywne doświadczenie z projektem PPP w obszarze dróg mają także władze Dąbrowy Górniczej, w której postępowanie przetargowe dwukrotnie zostało unieważnione. Pierwszy raz z powodu braku ofert, a za drugim razem złożona przez portugalskiego inwestora oferta czterokrotnie przewyższała budżet podmiotu publicznego [Jędrzejewski, 2013, s. 8].

Jak wynika z zaprezentowanych informacji wzrasta zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego wykorzystaniem formuły PPP w inwestycjach drogowych. Poszczególne doświadczenia, a zwłaszcza objęcie przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury patronatem projektu województwa dolnośląskiego pozwoli na stworzenie wzorcowej dokumentacji i wypracowanie dobrych praktyk w tym obszarze.

Podsumowanie

Obserwacja rynku PPP w Europie i Polsce pozwala stwierdzić, że rynek ten charakteryzuje systematyczny rozwój. Pomimo występujących w poprzedniej dekadzie okresów spowolnienia stanowi atrakcyjną metodę realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu kapitału prywatnego. Formuła znajduje zastosowanie w różnych obszarach zadań publicznych, przy czym w Europie i na świecie dominują projekty związane z infrastrukturą transportową, w tym drogową. W Polsce, z uwagi na samorządowy charakter rynku, mamy do czynienia z pojedynczymi projektami drogowymi. Jest to po części efekt aktywności samorządów w wykorzystaniu środków unijnych oraz braku pozytywnych dotychczas doświadczeń. Zaledwie dwa projekty zostały zrealizowane, co nie służyło budowaniu stabilnych podstaw i dobrych praktyk. Sytuacja powinna ulec poprawie, gdy sukcesem zakończy się projekt budowy dróg w województwie dolnośląskim. Poza tym na bazie udostępnionych przez obecne Ministerstwo Rozwoju dokumentów inne podmioty publiczne będą mogły przygotowywać własne projekty drogowe. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi formuły PPP jest także możliwość skorzystania z modelu hybrydowego w obecnej perspektywie finansowej, która dopuszcza łączenie finansowania unijnego z wykorzystaniem PPP. Wszystkie te uwarunkowania w przyszłości powinny przełożyć się na wzrost zainteresowania formułą PPP w Polsce.

Literatura

- EPEC (2009-2015), *Market Update Review of the European PPP Market*, Luxembourg.
- Grzybowski W. (2013), *PPP – realia czy mrzonki?* „Przegląd Komunalny”, nr 1.

- Hajdys D. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Hausner J. (red.) (2013), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A. (2012), *Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Raport z analizy danych zastanych*, PARP, Warszawa.
- Jędrzejewski A. (2013), *Przegląd rynku PPP w inwestycjach z obszaru transportu: infrastrukturze drogowej, parkingach miejskich i centrach przesiadkowych*, „Forum PPP”, nr 2, Warszawa.
- Kiwiel A., Kowalska A., Walkiewicz J., Gościński S. (2009), *PPP w transporcie* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Klein M. (2015), *Public-Private Partnerships. Promise and Hype*, „Policy Research Working Paper”, No. 7340, World Bank Group.
- KRBRD (2015), *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2014 r.*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2013), *Informacja o wynikach kontroli: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa.
- Orłowski W.M. (2011), *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa.
- PARP (2015), *PPP w praktyce*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, nr 13, Warszawa.
- Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013* (2015), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Śmiechowicz J. (2015), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny w Polsce* [w:] L. Patrzalek, H. Kociemska (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420.
- Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych (2009), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela.

- [www 1] GUS, <http://swaid.stat.gov.pl> (dostęp: 20.02.2016).
- [www 2] Platforma PPP, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/20131030_Raport_etap_III.pdf (dostęp: 20.02.2016).
- [www 3] Platforma PPP (2015), *Program przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich w województwie dolnośląskim realizowany w formule PPP. Etap II Przygotowanie ogłoszenia o zamówieniu oraz odpowiedzi na pytania wykonawców*, www.ppp.gov.pl (dostęp: 20.02.2016).

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN LOCAL ROAD INFRASTRUCTURE IN POLAND

Summary: The public-private partnership in Europe and all over the world is used as a method of execution of public tasks for years, mainly in creating infrastructures. Restriction of budget and the recent economic crisis has contributed to the growth of your interest formula in the context of the return to the path of sustainable development through the launch of new projects especially with infrastructure. The aim of this article is to evaluate the use of formula of the public-private partnership in Poland in the area of road infrastructure. Poland cannot boast great experience in the using of PPP. The market in Poland is a local government, therefore, in the area of road appeared only the first pioneering projects. Receive a success in this area will have to wait until we have been developed good practices and implemented pioneering projects, which are under the supervision of the Ministry of Development.

Keywords: public-private partnership, road infrastructure, local government units.