

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowci

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korlub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE
W SEKTORZE DRÓG – OCENA DOTYCZĄCYCH
DOŚWIADCZEŃ I MOŻLIWOŚCI IMPLEMENTACJI
PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE ROAD SECTOR –
EVALUATION OF PAST EXPERIENCE
AND POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION
BY LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND**

DOI: 10.15611/pn.2015.404.20

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne jest w Polsce nową, lecz dynamicznie rozwijającą się metodą realizacji zadań publicznych, w tym przede wszystkim w zakresie tworzenia infrastruktury, bez której niemożliwy byłby wzrost gospodarczy. Pozwala ono na zaspokajanie rosnących potrzeb społeczeństwa i poprawę warunków życia ludności, a także prowadzenie działalności gospodarczej bez konieczności powiększania długu publicznego. Celem artykułu jest zdiagnozowanie czynników warunkujących i barier utrudniających realizację projektów polegających na budowie i eksploatacji dróg w Polsce, jak również ocena dotychczasowych doświadczeń i perspektyw wykorzystania w przyszłości przez sektor samorządowy i prywatny formuły partnerstwa na szerszą skalę w tej dziedzinie na podstawie studium przypadku podjętych już przedsięwzięć, z uwzględnieniem czynników obiektywnych o charakterze zewnętrznym, obejmujących m.in. uwarunkowania prawne, stan infrastruktury, kondycję finansów jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone analizy skłaniają do wniosku, że w najbliższych latach spodziewać się możemy wykorzystania alternatywnej metody, jaką jest partnerstwo publiczno-prywatne nie tylko w realizacji inwestycji drogowych, ale również zadań związanych z zarządzaniem i eksploatacją dróg lokalnych i wojewódzkich w Polsce.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, inwestycje publiczne, realizacja zadań publicznych, samorząd terytorialny.

Summary: The aim of the study is to diagnose the determinants and barriers to the implementation of PPP projects involving the construction and operation of roads in Poland, as well as the evaluation of past experience and perspectives of using by the local government and private sector PPP formula on a wider scale in this area in the future. The article is based on a case study of already undertaken projects, with taking into account legal regulations, the

state of infrastructure and the financial condition of local government units. The conducted analyses lead to the conclusion that in the coming years we can expect the use of a public-private partnership not only in road investments, but also in tasks related to the management and operation of local and regional roads in Poland.

Keywords: public-private partnerships, public investment, implementation of public tasks, local government.

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), jako forma wspólnej realizacji zadań przez sektor publiczny i prywatny, ma w Polsce jeszcze dość krótką historię. Niemniej jednak ogólnie pozytywne dotychczasowe doświadczenia zachęcają zarówno jednostki sektora finansów publicznych, jak i przedsiębiorców prywatnych do podejmowania współpracy i realizacji coraz bardziej różnorodnych i kosztownych projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przyczyniły się do tego przesłanki występujące po stronie tych, którzy decydują o nawiązaniu współpracy, a więc partnerów publicznych reprezentowanych głównie przez sektor samorządowy, jak i partnerów prywatnych. Nie mniej istotne okazały się również uwarunkowania gospodarcze, prawne, finansowe i instytucjonalne, a więc mające charakter zewnętrzny i obiektywny.

Specyfiką polskiego rynku PPP w pierwszych latach jego funkcjonowania była dosyć silna dominacja wśród pomysłów, a później wdrażanych projektów przedsięwzięć z jednej dziedziny – sportu i rekreacji. W praktyce nie podejmowano natomiast na większą skalę współpracy w tradycyjnych obszarach partnerstwa z naturalnych względów predestynowanych do jego zastosowania, tj. transportu, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami i nieczystościami czy popularnej w ostatnich latach w państwach Europy Zachodniej – edukacji. Z biegiem czasu ta tendencja zaczęła się jednak stopniowo zmieniać, a spowodowane to było wieloma złożonymi przyczynami.

Celem niniejszego opracowania jest określenie czynników decydujących o możliwościach i gotowości tak sektora publicznego, jak i prywatnego zastosowania formuły partnerstwa w zakresie infrastruktury drogowej oraz poddanie pogłębionej analizie i ocenie dotychczasowej praktyki i przyszłych perspektyw realizacji przedsięwzięć z tego zakresu w Polsce. Ze względów porównawczych odwołano się także do przykładów państw, które mają wieloletnie i znacznie bogatsze doświadczenia we wdrażaniu koncepcji PPP. Opracowanie bazuje na krajowej i zagranicznej literaturze dotyczącej problematyki PPP, danych publikowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki oraz European PPP Expertise Centre. Przeprowadzono w nim studium przypadku projektów będących już w fazie realizacji lub dopiero przygotowywanych.

2. Charakterystyka polskiego rynku PPP i uwarunkowania jego rozwoju

W początkowym okresie wdrażania koncepcji partnerstwa w Polsce, tj. w latach 2009-2011, tylko niewielka część propozycji, z jakimi wychodził sektor publiczny, a głównie gminy i miasta na prawach powiatu, spotykała się z pozytywną reakcją przedsiębiorców i łączyła z przejściem projektu w bardziej zaawansowaną jego fazę [Herbst i in. 2012]. Co więcej, jak już wspomniano, wychodzono głównie z propozycjami realizacji inwestycji w dziedzinie sportu i rekreacji. Zdecydowanie mniejszy, ale stosunkowo duży udział w strukturze sektorowej polskiego rynku PPP miały także projekty dotyczące parkingów, obiektów komunalnych oraz związane z ochroną zdrowia. Przeważnie miały one wówczas małą wartość, a równocześnie dotyczyły przedsięwzięć, w których zarówno czas realizacji inwestycji, jak również okres obowiązywania umowy łączącej stronę publiczną i prywatną nie byłby zbyt długi. Analiza projektów, które w latach 2009-2011 uzyskały zamknięcie finansowe, wskazuje, że w większości przypadków ich wartość nie przekraczała 5 mln zł, a czas obowiązywania umowy wynosił przeważnie 15-20 lat [Investment Suport 2012]. W praktyce dominowały wówczas projekty koncesyjne, podobnie zresztą jak aktualnie, co determinowało okres obowiązywania umowy¹.

Z czasem rynek PPP w Polsce zaczął się rozwijać i dywersyfikować, chociaż nadal oceniany jest on jako mało dojrzały. Zarówno skala realizowanych przedsięwzięć, jak i główne obszary zastosowania partnerstwa znacznie odbiegają od tendencji zarysowujących się w państwach będących pionierami i liderami w tej dziedzinie [Hausner (red.) 2013]. Również podmioty występujące jako inicjatorzy współpracy oraz powody, dla których PPP wdrażane jest jako metoda realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych, się różnią w Polsce i Europie Zachodniej. Niemniej jednak w okresie, gdy na skutek dekonjunkury gospodarczej i kryzysu finansowego doszło do znacznego ograniczenia wolumenu i wartości zawartych umów PPP w Europie, w Polsce zaobserwować można było odwrotny trend. Formułę partnerstwa, głównie dzięki zainteresowaniu nią jednostek samorządu terytorialnego, zaczęto wykorzystywać nie tylko częściej, ale także do realizacji przedsięwzięć z coraz bardziej różnorodnych dziedzin – m.in. gospodarki odpadami, energetyki, teleinformatyki.

Na wzrost popularności koncepcji partnerstwa w Polsce złożyło się wiele przesłanek. Zasadnicze znaczenie miała liberalizacja przepisów prawnych (tj. przyjęcie Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi), które otwo-

¹ Zgodnie z ustawą o koncesji okres, na jaki może zostać zawarta umowa, wynosi w przypadku koncesji na roboty budowlane 30 lat, a w przypadku koncesji na usługi – 15 lat; w uzasadnionych sytuacjach, kiedy okres zwrotu nakładów poniesionych przez koncesjonariusza jest dłuższy – czas ten może zostać wydłużony [Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji..., art. 24 ust. 1, pkt 1 i 2].

rzyły drogę do praktycznego zastosowania koncepcji PPP w Polsce, wcześniejsze bowiem regulacje pozostawały w zasadzie przepisami martwymi². Podkreślić także należy, iż pomimo ogromnego wzrostu nakładów na rozwój infrastruktury od wejścia Polski do Unii Europejskiej potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego wciąż są bardzo duże, a możliwości ich finansowania we własnym zakresie – mocno ograniczone³. Sytuację znacznej części z nich dodatkowo utrudnia wysoki poziom już zaciągniętego długu i obowiązywanie nowych, indywidualnych limitów, co ogranicza, a czasami wręcz uniemożliwia korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania inwestycji [Węgrzyn 2013; Hajdys 2013]. Dodatkowo uregulowania prawne nakładające na samorządy kolejne zadania i obowiązek świadczenia usług publicznych, których standard jest coraz częściej określony ustawowo, zmuszają je do poszukiwania niestandardowych rozwiązań. Ich starania nakierowane na nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym wspierane są przez coraz bardziej aktywne instytucje działające na rzecz popularyzacji koncepcji PPP w Polsce zarówno o charakterze rządowym (m.in. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), jak i będące inicjatywami obywatelskimi (Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego). Prowadzone przez nie szkolenia, organizowane konferencje, wydawane poradniki, opracowywane dokumentacje wzorcowe niewątpliwie ułatwiają praktyczne przygotowanie i zakończone powodzeniem implementację partnerstwa. Niebagatelne znaczenie ma również rozwój firm doradczych czy kancelarii prawnych specjalizujących się w PPP.

Poza wskazanymi przesłankami rozwoju rynku PPP w Polsce paradoksalnie przyczyniła się do niego również dekonjunktura gospodarcza. Na jej skutek sektor prywatny, reprezentowany m.in. przez firmy z branży budowlanej, zaczął się chętniej angażować we współpracę z sektorem publicznym, upatrując w tym możliwość przetrwania trudnego czasu i zapewnienia sobie stabilnych dochodów w długiej perspektywie [Węgrzyn 2013]. Kolejne pozytywne rezultaty wspólnego realizowania projektów przelamują dotychczasową rezerwę i obawy podmiotów prywatnych przed PPP i niektóre z nich podejmują się kolejnych przedsięwzięć w tej formule. Zauważyć także można stopniową zmianę w nastawieniu sektora samorządowego do tego rodzaju współpracy – lepsze przygotowanie pomysłów, większe zrozumienie celów, jakimi kierują się przedsiębiorcy i inwestorzy, roztropniejsze podejście do podziału różnych rodzajów ryzyka obciążających projekt.

Do wzrostu liczby i wartości realizowanych już projektów PPP przyczyniły się także sprzyjający klimat dla projektów hybrydowych w okresie programowania 2014-2020, a więc finansowanych z udziałem środków europejskich, i nowe regulacje Unii Europejskiej ułatwiające ich wykorzystanie i uwzględniające specyfikę partnerstwa [Śmiechowicz 2014b].

² Dotyczy to Ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz przez długi czas Ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

³ Szerzej: [Śmiechowicz 2014a].

3. Uwarunkowania i wykorzystanie PPP w realizacji inwestycji drogowych na świecie i w Polsce

Transport, w tym infrastruktura drogowa obejmująca mosty, tunele, estakady i inne jej elementy, należy do dziedzin gospodarki, w których współpraca sektora publicznego i prywatnego ma bardzo długą tradycję. Odnosząc się do genezy PPP, można mówić, że ma ona około dwustu lat [Brzozowska 2010], a nawet sięga czasów starożytnych [Cenkier 2011]. Odwołując się do czasów współczesnych i rozumienia PPP w obecnym jego znaczeniu, stwierdzić należy, że rozwija się ono w bardzo szybkim tempie w zasadzie od ostatniej dekady XX w.

Niewątpliwie liderem w zastosowaniu koncepcji PPP jest Wielka Brytania, w której od połowy lat 70. XX w. podejmowano inicjatywy wykorzystywania kapitału prywatnego do finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Wdrożono tam program *Private Financial Initiative*, promujący głównie na szczeblu lokalnym współpracę sektora publicznego i prywatnego w tym zakresie [Brzozowska 2010]. W literaturze podkreśla się jednak, że jest ona o wiele dłuższa i bardzo bogata i wskazuje się na istotną rolę, jaką współdziałanie sektora publicznego i prywatnego odegrało w przebudowie Wielkiej Brytanii, w tym głównie obszarów miejskich, po II wojnie światowej [Shapely 2013].

Bardzo często pierwsze doświadczenia we wdrażaniu koncepcji PPP w danym kraju wiążą się z realizacją inwestycji w sektorze transportowym, w tym drogowym. Składa się na to wiele przyczyn wynikających zarówno z charakterystycznych cech tego rodzaju usługi publicznej, jak i wielu okoliczności zewnętrznych. Przede wszystkim należy podkreślić, że inwestycje związane z budową dróg są bardzo kosztowne, wymagają zastosowania specjalnej i coraz lepszej technologii zapewniającej możliwość długotrwałego i intensywnego ich użytkowania. Powstająca infrastruktura ma charakter sieciowy, niejednokrotnie wymaga remontów i modernizacji. Zasadnicze znaczenie ma także ogromne natężenie ruchu samochodowego – pasażerskiego i towarowego, zarówno mającego charakter prywatny, jak i komercyjny, co rokuje pozytywnie na możliwość uzyskania wysokich przychodów z projektu. Planując inwestycję drogową, można się oprzeć na zawansowanych i sprawdzonych metodach i określić dość precyzyjnie popyt na usługi (choć, jak się okazuje, jest on dość często przeszacowywany). Drogi stanowią infrastrukturę publiczną i ich finansowanie ze środków publicznych jest powszechnie akceptowane. Równocześnie w przypadku korzystania z niektórych ich rodzajów (autostrad) bardzo często pobierane są opłaty od użytkowników, co zmniejsza obciążenie dla budżetów publicznych i jednocześnie stanowić może źródło wynagrodzenia dla partnerów prywatnych. Duże doświadczenia w zakresie PPP w sektorze drogowym, wzorcowe projekty o zróżnicowanym stopniu skomplikowania, analizy i studia wielu kwestii, w tym typów ryzyka związanych z tego rodzaju inwestycjami, ułatwiają praktyczne zastosowanie formuły partnerstwa przez kolejnych zainteresowanych jego wdrożeniem. Dodatkowo sytuację ułatwia istnienie międzynarodowych firm nie tylko specjalizujących

się w budowie i obsłudze infrastruktury drogowej, ale i mających na swoim koncie projekty PPP, gotowych do prowadzenia inwestycji w różnych częściach świata [Kiwił i in. 2009].

Chociaż PPP jest o wiele bardziej kosztowną metodą pozyskiwania infrastruktury drogowej w stosunku do tradycyjnej drogi zamówień publicznych, głównie za sprawą ryzyka budowy [Blnanc-Brude i in. 2009], implementowane jest coraz chętniej w różnych częściach świata. Aktualnie przykłady dróg i autostrad wybudowanych oraz eksploatowanych w systemie PPP można wskazać na wszystkich kontynentach⁴. Biorąc pod uwagę wartość realizowanych w Europie przedsięwzięć PPP, można stwierdzić, że sektor transportowy stanowi największy jego segment, a budowa dróg (głównie autostrad i obwodnic) – ważną jego część. Co roku tego rodzaju inwestycje pojawiają się wśród najkosztowniejszych przedsięwzięć podejmowanych w formule partnerstwa.

Analiza 37 największych projektów, tj. o wartości przekraczającej 500 mln euro, jakie uzyskały w latach 2010-2014 zamknięcie finansowe, wskazuje, że wśród nich pod względem ilościowym dominowały takie, które związane były z budową infrastruktury drogowej (12), w tym przede wszystkim autostrad. Wartość czterech z nich osiągnęła lub nawet przekroczyła 1 mld euro, a najkosztowniejszym, bo wycenionym na 1,8 mld euro, była budowa obwodnicy Mediolanu. Wszystkie te projekty zlokalizowane były w państwach Europy Zachodniej. Trzy wykonano we Włoszech, po dwa w Wielkiej Brytanii, we Francji i w Holandii i po jednym projekcie w Portugalii, Belgii i w Niemczech [EBI 2011; 2012; 2013; 2014; 2015].

Wzorem innych państw, również w Polsce pierwsze inwestycje w formule PPP związane były z budową autostrad, co umożliwiła przyjęta 27 października 1994 r. ustawa o autostradach⁵, która dopuszczała zawieranie długoterminowych umów na budowę i eksploatację, modernizację i eksploatację lub tylko na eksploatację autostrad płatnych oraz ich projektowanie i finansowanie w oparciu o koncesję⁶. Jej przepisy stały się podstawą do realizacji projektów obejmujących budowę lub modernizację i eksploatację odcinków trzech autostrad, tj. A1, A2 i A4. Niestety, efekty współpracy podjętej przez partnerów publicznych i prywatnych przy tej okazji trudno ocenić pozytywnie. Trudności, jakie stały na przeszkodzie terminowemu wykonaniu poszczególnych etapów projektów, brak spójnej, logicznej koncepcji

⁴ W niektórych państwach rozwijających się koncepcja PPP ma kluczowe znaczenie dla rozwoju infrastruktury drogowej. Pod względem wartości najwięcej projektów PPP w dziedzinie transportu realizowanych jest w Ameryce Południowej (głównie za sprawą Brazylii) oraz w Azji (za sprawą Chin i Indii) [World Bank 2014]. W Indiach 60% z 450 projektów PPP w tym kraju związanych było z budową dróg [Meduri, Annamalai 2013].

⁵ Aktualnie jest to ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym [Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym...].

⁶ Regulowała ona także kwestię wynagrodzenia dla koncesjonariusza, zezwalając na pobieranie bezpośrednich opłat od użytkowników, a także uwzględniając mechanizmy płatności za dostępność, myto ukryte lub kombinację wszystkich tych mechanizmów [Kiwił i in. 2011].

tworzenia sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce, niejednolite, niejasne, a dla partnera publicznego również bardzo kosztowne zasady rozliczeń z koncesjonariuszami⁷, konieczność zaliczenia do państwowego długu publicznego kredytów zaciąganych na wykonanie kolejnych odcinków autostrad, wreszcie kontrowersje, jakie pojawiły się wokół powiązań łączących stronę publiczną i prywatną, a także zarzuty o niegospodarne wykorzystywanie środków publicznych skutecznie zniechęcały do podejmowania kolejnych inicjatyw w zakresie budowy dróg i w ogóle do PPP jako formy realizacji inwestycji publicznych.

4. Przyczyny wdrażania PPP w sektorze drogowym przez jednostki samorządu terytorialnego i dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie

Ustawa o autostradach nie mogła, oczywiście, stanowić podstawy dla zastosowania formuły partnerstwa do rozwijania infrastruktury drogowej pozostającej w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Takie możliwości pojawiły się w praktyce dopiero od 2009 r., stwierdzić jednak należy, że były one dotychczas wykorzystywane w bardzo skromnym zakresie. Tendencja, jaka zarysowuje się w Polsce, nie odbiega od trendów ogólnoświatowych – PPP o wiele rzadziej stosowane jest w przedsięwzięciach związanych z drogami o charakterze regionalnym czy lokalnym niż z drogami ekspresowymi. Wynika to przede wszystkim z dwojakiego rodzaju przesłanek. Po pierwsze, za korzystanie z dróg szybkiego ruchu często pobierane są opłaty bezpośrednie, które zmniejszają poziom obciążeń podmiotów publicznych związanych z inwestycją, a mogą być też bezpośrednim źródłem wynagrodzenia dla partnera prywatnego. Po drugie, PPP nie należy do tanich metod finansowania inwestycji publicznych i okazuje się opłacalne w przypadku dużych projektów. Chociaż budowa dróg stanowi bardzo poważne obciążenie dla budżetów samorządowych nie jest z reguły na tyle kosztowna, by wykorzystanie modelu partnerstwa było uzasadnione i opłacalne ze względu na wysokie koszty transakcyjne. Niemniej jednak w formule PPP, zarówno w Europie, jak i na świecie, powstają projekty, w które zaangażowane są samorządy. Przeważnie związane są one z budową obwodnic dużych miast, np. Madrytu, Edmonton w Kanadzie [Kiwiel i in. 2010; Szymański 2014]. Wskazać można również przykłady budowy dróg odpłatnych lokalnych. Najgęstszą ich sieć na świecie ma Sydney [Cenkier 2011]. W Polsce jednak takie rozwiązanie – tj. pobieranie opłat za użytkowanie dróg gminnych, powiatowych czy wojewódzkich – nie jest dopuszczalne.

⁷ Wielkość płatności ponoszonych przez Krajowy Fundusz Drogowy na rzecz koncesjonariuszy nie jest aktualnie podawana wprost w sprawozdaniach publicznych, tym bardziej nie ujawniają tego sami zainteresowani, trudno więc te wielkości precyzyjnie ustalić. W konsekwencji pojawiają się spekulacje i zarzuty o marnotrawstwo środków publicznych. Zgodnie z informacją o wynikach kontroli NIK z 2012 r. płatności na rzecz operatorów autostrad płatnych z tytułu zapewnienia ich dostępności wyniosły 820 mln zł [NIK 2013]. W następnych latach nie podawano już tak szczegółowych danych.

Chociaż stan infrastruktury drogowej w Polsce sukcesywnie poprawia się, nadal wymaga ona znacznych nakładów. Zgodnie z danymi Eurostatu w 2013 r. przez obszar Polski przebiegało już 415133 km dróg, co w porównaniu ze stanem z 2004 r., kiedy ich długość wynosiła 37 9456 km, oznacza istotny przyrost. Aktualnie długość dróg w naszym kraju jest porównywalna z ich długością w Wielkiej Brytanii (416 067 km), jest większa niż we Włoszech (247 004 km), ale znacznie mniejsza niż we Francji (1054 092). Przeważnie za drogi w Polsce (95%), których znaczną część stanowią drogi nieulepszone, odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z raportem Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w 2013 r. długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej wynosiła 28 362 km (tj. 9,9% dróg w kraju), dróg powiatowych – 114 721 km (40%), a gminnych – 124 625 (43,4%) [KRDRD 2014]. Dodatkowo w gestii powiatów pozostaje jeszcze 11,4 tys. km dróg o nawierzchni gruntowej, a w gestii gmin – aż ponad 120 tys. takich dróg [GUS 2014]. Dzięki realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (I i II edycji) niewątpliwie dostępność infrastruktury drogowej w Polsce się znacznie poprawia. W latach 2009-2013 rozbudowie i modernizacji poddano ponad 10 tys. km dróg powiatowych i gminnych, przeznaczając na ten cel 3,7 mld zł z budżetu państwa [Narodowy Program Przebudowy Dróg...]. Poza tym źródłem samorządy wszystkich szczebli, w tym województwa, pozyskiwały na szeroką skalę środki pomocowe z Unii Europejskiej na inwestycje drogowe. W sumie od wielu lat wydatki na transport i łączność stanowią drugą co do wielkości grupę wydatków jednostek samorządu terytorialnego, a środki przeznaczane na drogi, w tym głównie na inwestycje, dominują w tej grupie wydatków samorządowych na wszystkich szczeblach struktury samorządowej, z wyjątkiem województw [Korolewska 2012]. Poprawa stanu infrastruktury drogowej w Polsce wywołała wiele pozytywnych skutków – przyczyniła się do wzrostu mobilności Polaków, rozwoju gospodarczego kraju, a także do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, które mimo poprawy sytuacji nadal na tle innych państw jest fatalne⁸. Przyczyn prawie dwukrotnie wyższej śmiertelności w Polsce – w porównaniu ze średnią unijną – i trzykrotnie – w porównaniu z Wielką Brytanią, gdzie jest ona najniższa, upatruje się m.in. w niedostatecznie rozwiniętej infrastrukturze drogowej, niewywiązywaniu się przez odpowiedzialne za to podmioty, tj. zarządy dróg z obowiązku utrzymywania ich w należyтым stanie technicznym, złej organizacji ruchu drogowego. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono w przeważającej większości spośród 32 podmiotów podlegających starostwom powiatowym i urzędów marszałkowskim i skontrolowanych przez NIK [NIK 2014].

⁸ Zgodnie z danymi GUS i informacją o wynikach kontroli NIK z 2014 r. stan bezpieczeństwa na polskich drogach sukcesywnie się poprawia. W 2012 r. liczba wypadków drogowych w stosunku do roku 2002 zmniejszyła się o 41%, a liczba osób rannych w wypadkach – o 31%. Stan ten trudno jednak uznać za zadowalający; pod względem zagrożenia życia w ruchu drogowym zajmowaliśmy w 2012 r. trzecie miejsce w Europie (po Litwie i Rumunii); liczba zabitych na 100 tys. mieszkańców wynosiła wówczas 9 osób, podczas gdy średnio w UE – 5.

Biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowana większość dróg w Polsce to drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie, stwierdzić należy, że na samorządach spoczywa ogromna odpowiedzialność za rozwój i stan infrastruktury drogowej oraz wiążące się z tym obciążenia finansowe, których samorzady nie są w stanie udźwignąć⁹. Pewnym rozwiązaniem w tej sytuacji jest skorzystanie z opcji, jaką jest PPP. Niewątpliwie sektor drogowy jest pożądanym, ale nadal niedostatecznie rozwiniętym kierunkiem wykorzystania PPP w Polsce, dlatego też ten obszar implementacji partnerstwa został objęty patronatem Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, co w przyszłości daje nadzieję na zwiększenie liczby projektów podejmowanych z sukcesem.

Jak dotąd, w Polsce tylko dwóm gminom udało się doprowadzić do realizacji inwestycji w zakresie budowy i eksploatacji dróg w modelu PPP – tj. gminie wiejskiej Ustka, położonej w województwie pomorskim, oraz gminie miejskiej Krobia, położonej w województwie wielkopolskim¹⁰. Prawdopodobnie o powodzeniu pierwszego z tych przedsięwzięć zadecydowało obopólne zainteresowanie wykonaniem inwestycji – tj. gminy dążącej do poprawy stanu bezpieczeństwa na drodze, na której często dochodziło do kolizji, i ułatwienia mieszkańcom dojazdu do pracy oraz partnera prywatnego – jednego z największych w Europie – Zakładu Przetwórstwa Rybnego MORPOL S.A. Uwarunkowania realizacji projektu były więc szczególne. Umowa nie została zawarta z firmą specjalizującą się w budowie dróg, jak się to przeważnie dzieje, ale z przedsiębiorstwem żywo zainteresowanym zapewnieniem wygodnego i bezpiecznego dojazdu odbiorcom, dostawcom i pracownikom. Natężenie ruchu pojazdów kierujących się do zakładu było duże. Codziennie kierowało się do niego 200 tirów i dodatkowo 1500 aut osobowych pracowników. Liczba użytkowników drogi była jednak znacznie większa – w sezonie zatrudnienie w MORPOLU sięgało 3500 osób, a poza sezonem – 2000.

Ze względu na kondycję finansów gmina nie była w stanie wypełnić swoich obowiązków w zakresie właściwego utrzymania drogi publicznej. Równocześnie zależało jej na zapewnieniu dobrej komunikacji z firmą będącą strategicznym przedsiębiorstwem na terenie gminy, które chciało i było w stanie zaangażować się w rozwiązanie problemu wspólnymi siłami. Dodatkowo władze samorządowe liczyły, że stworzenie dogodnych warunków do rozwijania działalności przez MORPOL przyczyni się do zwiększenia wpływów z ponoszonych przez firmę na rzecz gminy podatków i opłat. Wybór PPP jako metody realizacji projektu był więc w tym wypadku uzasadniony i od początku jego praktyczne wdrożenie miało duże szanse na powodzenie.

⁹ Szerzej na temat czynników warunkujących zastosowania PPP przez samorząd terytorialny w Polsce: [Śmiechowicz 2014a].

¹⁰ Wśród zrealizowanych projektów pojawiły się też takie, które w zasadzie dotyczyły budowy obiektu infrastruktury (np. parkingu w Bochni), ale przewidywały także budowę wewnętrznej drogi dojazdowej.

Przedmiot umowy stanowiło zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203. W wyniku inwestycji powstały następujące obiekty: oświetlona droga o długości 1350 m i szerokości 7 m, chodnik dla pieszych o szerokości 1,5 m na całej długości drogi, osiem zjazdów indywidualnych oraz skrzyżowanie z drogą wojewódzką. Inwestycja przeprowadzana była na terenie działki należącej do gminy. Całkowity koszt robót budowlanych ustalony na poziomie 2 178 816 zł poniósł w 67,87% partner prywatny. Pozostała część sfinansowana została przez gminę, która zobowiązała się do sukcesywnego zwrotu nakładów poniesionych przez MARPOL w miesięcznych, nieoprocentowanych ratach w okresie 10 lat. Dodatkową korzyść dla inwestora prywatnego stanowią ulgi udzielone mu w podatkach lokalnych również na 10 lat. Natomiast do jego obowiązków, poza wybudowaniem drogi, należy także jej bieżące utrzymanie – konserwacja, odśnieżanie i zapobieganie oblodzeniu przez 25 lat od zakończenia budowy drogi [Herbst, Jadach-Sepiło 2012; Ministerstwo Gospodarki 2015; PPportal].

Mimo że z wykonaniem projektu nie wiązały się większe trudności, i tak wymagało ono dość dużo czasu. Zainicjowano go na początku 2009 r., a pod jego koniec podjęto decyzję o zastosowaniu modelu PPP. W lutym 2010 r. zaproszono inwestorów prywatnych do składania ofert, przy czym zgłosiło się dwóch chętnych. Od kwietnia 2010 r. trwały negocjacje już tylko z jednym partnerem, z którym w połowie sierpnia podpisano umowę. Ze względu na fakt, że inwestycję finansowano z bieżących środków firmy MORPOL, uzyskanie zamknięcia finansowego nie przedłużało fazy rozpoczęcia inwestycji, co w polskich warunkach jest główną przyczyną przewlekłości realizacji projektów. Sama budowa drogi przebiegała sprawnie i w połowie 2012 r. rozpoczęto jej eksploatację.

Drugim projektem, nieco później rozpoczętym (zaproszenie do składania ofert pojawiło się w styczniu 2013 r.), ale obecnie także będącym już w fazie eksploatacji, jest przedsięwzięcie zrealizowane w Krobiu. Inwestycja dotyczyła dwóch odcinków dróg zlokalizowanych w innych częściach miasta. Polegała ona na zaprojektowaniu i przebudowie ulicy 1 Maja, gdzie wykonano nową nawierzchnię jezdni i położono chodniki z kostki brukowej na długości 625 mb, a dodatkowo przebudowano kanalizację deszczową, a także wykonaniu nawierzchni jezdni i chodników z kostki brukowej na długości 120 mb, przebudowaniu kanalizacji deszczowej, wybudowaniu podjazdu dla osób niepełnosprawnych oraz nowych schodów prowadzących na plac targowy na ulicy Kasztelańskiej. Obowiązki partnera prywatnego, którym została lokalna firma Chod-Dróg Andrzejewski Przemysław, nie zakończy się wraz z wykonaniem przewidzianej umową infrastruktury. Przez 10 lat jest on także odpowiedzialny za zarządzanie drogą i jej właściwe utrzymanie, tj. przeprowadzanie remontów, opiekę nad zielenią, odśnieżanie, zabezpieczanie przed śliskością itp. Całkowity koszt realizacji zadania określono na 2,45 mln zł. Umowa przewiduje, że partner publiczny będzie ponosił na rzecz prywatnego opłaty czynszowe w dziesięciu równych ratach, z których pierwsza została wypłacona po zakończeniu inwestycji,

a pozostałe mają być regulowane do końca stycznia każdego roku. Po wygaśnięciu umowy zarządzanie drogą znowu będzie obowiązkiem gminy, ale partner prywatny, jako wykonawca inwestycji, udzieli dodatkowej gwarancji na jakość [Osiecki 2014; Orłowski 2015; Portal internetowy gminy Krobia..., Instytut PPP 2011].

Poza opisanymi projektami, które już weszły w fazę wykonania, w województwie dolnośląskim podjęto w modelu PPP inicjatywę dotyczącą przebudowy i bieżącego utrzymania drogi wojewódzkiej nr 342 na odcinku prawie 12 km, procedura ta została jednak unieważniona [NIK 2012]. Podobnie stało się z projektem zgłoszonym przez gminę miejską Dąbrowa Górnicza, przewidującym budowę 8775 m oraz eksploatację 8975 m drogi stanowiącej połączenie komunikacyjne z terenem inwestycyjnym „Tucznowa”. Zamawiający zamierzał przeznaczyć na to przedsięwzięcie 200 mln zł brutto, a umowę planowano zawrzeć na 15 lat. Liczono, że przedsięwzięcie to będzie miało precedensowy charakter i jeśli zakończy się powodzeniem, stanowić będzie zachętę dla innych samorządów do stosowania modelu partnerstwa w sektorze dróg. Okazało się jednak, że jedyna złożona oferta przewidywała łączne wynagrodzenie za cały okres eksploatacji drogi w wysokości przekraczającej 2,45 mln zł brutto i w związku z tym całe postępowanie zostało unieważnione. Ze względu jednak na fakt, że droga ta odgrywać miała kluczową rolę w realizacji strategii rozwoju miasta, zdecydowano się na jej budowę, bazując na tradycyjnych rozwiązaniach, tj. w trybie zamówienia publicznego [Platforma PPP 2013b].

Małe zainteresowanie implementacją PPP w sektorze dróg samorządowych skłoniło Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, przy współdziałaniu inicjatywy Jaspers, do objęcia wsparciem doradczym finansowanym przez Ministerstwo (obejmującym aspekty prawne, ekonomiczno-finansowe i techniczne, w tym przeprowadzenie analiz poprzedzających realizację projektu w celu zbadania zasadności zastosowania modelu PPP oraz proces wyboru partnera prywatnego i aplikację o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej) wybranego w procedurze konkursowej w 2013 r. projektu pilotażowego z sektora dróg samorządowych, polegającego na przebudowie i utrzymaniu dróg wojewódzkich w województwie dolnośląskim¹¹. Pomysł na takie przedsięwzięcie zgłosił Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, a jego skala jest imponująca. Projekt zakłada bowiem powierzenie partnerowi prywatnemu przebudowę i utrzymanie ponad 315 km dróg wojewódzkich, a jego szacunkowy koszt przekroczyć ma 400 mln zł. Zgromadzone w ten sposób doświadczenia posłużą opracowaniu dokumentacji wzorcowej, z której w przyszłości mogłyby korzystać samorządy, co znacznie ułatwiłoby im zastosowanie modelu partnerstwa do wykonywania zadań związanych z budową i utrzymaniem dróg. Aktualnie przed-

¹¹ Do konkursu zgłoszono dziewięć propozycji. Dotyczyły one: rozbudowy drogi DW-703 w województwie łódzkim, dwóch odrębnych projektów zgłoszonych przez Olsztyn – budowy nowego przebiegu DW-527 oraz ulicy Towarowej, trzech odrębnych projektów zgłoszonych przez Kraków – budowy Trasy Łagiewnickiej, Trasy Pychowieckiej i Zwierzynieckiej oraz rozbudowy węzła Mistrzejowice wraz z linią tramwajową KST Stella-Sawickiego, budowy północnej obwodnicy Krosna oraz zarządzania drogami gminnymi w Nowym Dworze Mazowieckim.

siewzięcie to jest już na dość zaawansowanym i bardzo istotnym etapie – na początku kwietnia 2015 r. ogłoszono postępowanie na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego i w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych [Platforma PPP 2013a].

Próby realizacji podobnego projektu podjął także Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przedsięwzięcie polegać ma na budowie 11,7 km, przebudowie w okresie 5 lat – 76,7 km, utrzymaniu w okresie 30 lat 273 km dróg wojewódzkich w rejonie Włocławka, w pobliżu autostrady A1. Wartość inwestycji oszacowano na 400 mln zł. W projekt zaangażowana jest spółka Skarbu Państwa – Polskie Inwestycje Rozwojowe, która na 20 lat ma wnieść do 50% kapitału lub do 50% całkowitego długu zaciągniętego na wykonanie projektu. Ostateczną decyzję o formie współfinansowania projektu podejmie partner prywatny. To na nim będzie ciążyła odpowiedzialność za zorganizowanie finansowania przedsięwzięcia, a także za opracowanie jego dokumentacji, uzyskanie pozwoleń oraz koordynację i realizację robót budowlanych. Ustalone z góry, ale indeksowane w czasie obowiązywania umowy wynagrodzenie dla wykonawcy obejmować będzie opłatę za dostępność składającą się z dwóch części – tj. opłaty za budowę lub przebudowę oraz opłaty za utrzymanie. Propozycja dotycząca realizacji projektu wzbudziła duże zainteresowanie firm specjalizujących się w budownictwie drogowym – wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyło dziewięć firm, przy czym do negocjacji w trybie dialogu konkurencyjnego zaproszono pięciu ewentualnych wykonawców. Postępowanie jednak przeciąga się m.in. ze względu na konieczność lepszego poznania stanu dróg przewidzianych do przebudowy, a więc przeprowadzenia badań technicznych i uzupełnienia wiedzy o uwarunkowaniach geologicznych.

Opisany projekt traktowany jest jako pilotaż przedsięwzięcia zakrojonego na bardzo szeroką skalę, w ramach którego Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego chciałby doprowadzić do wybudowania 96 km, zmodernizowania 608 km i przekazania partnerowi prywatnemu do utrzymania 1732 km dróg [PKD 2014; Lex a Wolters Kluwer Business 2014].

Zainteresowanie wykorzystaniem formuły partnerstwa w dziedzinie budowy dróg podlegających samorządom w ostatnim czasie wzrosło. Aktualnie w bazie projektów PPP Ministerstwa Gospodarki zgłoszonych jest sześć pomysłów na współpracę z sektorem prywatnym w tej dziedzinie. Cztery z nich zaproponowane zostały przez Urząd Miasta Krosno; dotyczą one budowy obwodnicy wokół miasta podzielonej na odcinek północny, południowy, wschodni i zachodni. Również władze Płocka chciałyby w formule partnerstwa wybudować obwodnice miasta, a władze Wrocławia wyszły z propozycją budowy 3,8 km drogi łączącej obwodnicę śródmiejską z terenami Wielkiej Wypsy wraz z przekroczeniem rzek Odry i Oławy.

5. Zakończenie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu uwarunkowania implementacji metody PPP w sektorze dróg przez jednostki samorządu terytorialnego oraz, wprawdzie nieliczne, ale pozytywne i negatywne doświadczenia związane z praktycznym jego wdrożeniem, już zwiększone zainteresowanie samorządów zwykle gminnych i wojewódzkich zastosowaniem tej alternatywnej koncepcji realizacji inwestycji drogowych i wykonywania zadań związanych z zarządzaniem i eksploatacją dróg pozwalają wnioskować, że w niedalekiej przyszłości rynek partnerstwa w sektorze dróg w Polsce znacznie się rozwinie. Zakres zadań samorządowych i skala niezbędnych nakładów, jakie należy ponieść, aby stworzyć spójną sieć dróg w kraju warunkujących dalszy jego rozwój i mobilność mieszkańców oraz zapewnić na nich maksymalne bezpieczeństwo, przekraczają możliwości jednostek samorządu terytorialnego, co potwierdzają wyniki kontroli NIK. Partnerstwo daje szansę na wykorzystanie wiedzy, technologii i kapitału pozostającego w rękach prywatnych. Pozwala samorządom na dość szybką poprawę stanu infrastruktury bez konieczności zwiększania długu publicznego, w zamian za rozłożenie w czasie płatności na rzecz wykonawcy projektu klasyfikowanych jako wydatki bieżące. Wreszcie partnerstwo stwarza możliwość wykorzystania potencjału finansowego i przeniesienia wysiłku związanego z przeprowadzeniem inwestycji, a później właściwą eksploatacją powstałej w ten sposób infrastrukturą na podmioty będące bezpośrednimi beneficjentami realizacji projektu, jak na przykład w Ustce. Dla wielu potencjalnie zainteresowanych wdrożeniem PPP istotne może się okazać łatwiejsze, w aktualnej perspektywie finansowej UE, łączenie partnerstwa ze środkami pomocowymi.

Obserwując dotychczasowy przebieg i efekty podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego działań nakierowanych na nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym w modelu PPP, spodziewać się można większej liczby kolejnych inwestycji o raczej niewielkiej wartości. Zainteresowanie realizacją projektów zakrojonych na szeroką skalę uzależnione będzie od powodzenia przedsięwzięć podjętych przez województwa dolnośląskie i kujawsko-pomorskie.

Literatura

- Blanc-Brude F., Goldsmith H., Väililä T., 2009, *A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and public-private partnerships*, "Review of Industrial Organisation", vol. 35, no. 1, s. 19-40, DOI 10.1007/s11151-009-9224-1.
- Brzozowska K., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa, s. 11-27.
- Cenkier A., 2011, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 33-36.
- EBI, 2011, *Market update. Review of the European PPP Market in 2010*, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf> (1.06.2015).

- EIB, 2012, *Market update. Review of the European PPP Market in 2011*, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2011-public.pdf> (1.06.2015).
- EIB, 2013, *Market update. Review of the European PPP Market in 2012*, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2012-public.pdf> (1.06.2015).
- EIB, 2014, *Market update. Review of the European PPP Market in 2013*, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2013-public.pdf> (1.06.2015).
- EIB, 2015, *Market update. Review of the European PPP Market in 2014*, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2014-public.pdf> (1.06.2015).
- GUS 2014, *Transport. Wyniki działalności w 2013 r.*, Warszawa.
- Hajdys D., 2013, *Public-Private Partnership as a Means of Financing Infrastructure Projects of Local Governments under Increasing Debt*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. "Ekonomiczne Problemy Usług" nr 108, s. 135-152.
- Hausner J. (red.), 2013, *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa, www.centrum-ppp.pl, s. 18.
- Herbst I., Jagusztyn-Krynicky T., Szewczyk P., 2013a, *Rynek PPP w Polsce 2012*, Raport Fundacji Centrum PPP, www.centrum-ppp.pl (30.05.2015), s. 11.
- Herbst I., Jadach-Sepiło A., 2012, *Raport ze studiów przypadku PPP sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa, s. 57-63.
- Instytut PPP, 2011, *Polskie PPP. Co słyhać? Raport ze stanu realizacji umów typu PPP*, <http://ipppl.pl/polskie-ppp-co-slychac/> (10.06.2015).
- Investment Support, 2012, *Rynek PPP w Polsce 2011*, raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r., Warszawa, s. 15-16.
- Kiwiel A., Kowalska A., Walkiewicz J., Gościńsk S., *PPP w transporcie*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa, s. 121-144.
- Korołęwska M., 2012, *Wydatki publiczne na infrastrukturę transportu lądowego w Polsce*, „Studia Bas”, vol. 32, nr 4, s. 79-124.
- KRBRD 2014, *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego 2013*, www.krbrd.gov.pl (5.06.2015).
- Lex a Wolters Kluwer business, 2014, <http://www.samorzad.lex.pl/> (10.06.2015).
- Meduri S.S., Annamalai T.R., 2013, *Unit costs of public and PPP road projects: Evidence from India*, “Journal of Construction Engineering & Management”, vol. 139, nr 1, s. 35-43.
- Ministerstwo Gospodarki, baza projektów PPP, <http://www.bazappp.gov.pl> (10.06.2015).
- Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, mac.gov.pl (05.06.2015).
- NIK, 2014, Informacja o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo ruchu drogowego, KBP-4101-03-00/2013, Warszawa.
- NIK, 2013, *Informacja o wynikach kontroli wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego w 2012 roku*, KIN-4101-01/2013, s. 25-26.
- NIK, 2012, Wystąpienie pokontrolne, LWR-4101-13-02/2012, P/12/051
- Orłowski T., 2015, *I Kujawsko-Pomorskie Forum Drogowe*, <http://www.nbi.com.pl> (10.06.2015).
- Osiecki A., 2014, *PIR wkracza na drogi wojewódzkie na Kujawach*, „Rzeczpospolita”, 7.05.2014, <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1107796.html> (10.06.2015).
- PKD, 2014, *PPP na drogach samorządowych: reaktywacja?*, <http://www.pkd.org.pl> (10.06.2015).
- Platforma PPP, 2013a, *Raport podsumowujący ocenę merytoryczną projektów z samorządowego sektora drogowego w celu wyboru projektu pilotażowego do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa.
- Platforma PPP, 2013b, *Raport z doświadczeń w drogowym projekcie ppp w Dąbrowie Górniczej*, Warszawa, www.ppp.gov.pl (10.06.2015).
- Portal internetowy gminy Krobica, www.krobica.pl (10.06.2015).
- PPPortal.pl, <http://www.ppportal.pl/baza-projektow-ppp.html> (10.06.2015).

- Shapely P., 2013, *Governance in the post-war city: Historical reflections on Public-Private Partnerships in the UK*, "International Journal of Urban & Regional Research", vol. 37, no. 4, s. 288-1304.
- Szymański K., 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu*, PARP, Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, nr 10, ss. 35-60.
- Śmiechowicz J., 2014a, *Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawno-finansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Lex a Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 468-472.
- Śmiechowicz J., 2014b, *Wykorzystanie środków europejskich w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, vol. 57, nr 6, s. 35-40.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2012, poz. 931 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. nr 169, poz. 1420 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. nr 19, poz. 101 ze zm.
- Węgrzyn J., 2013, *Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego*, Zeszyty Naukowe UEK nr 913, s.125-136.
- World Bank, 2014, 2014 Global PPI Update, <http://ppi.worldbank.org/> (30.05.2015).