



WYKORZYSTANIE MODELU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO DO REALIZACJI INWESTYCJI LOGISTYCZNYCH – STUDIUM PRZYPADKU CENTRÓW PRZESIADKOWYCH W POLSCE

Anna Brzozowska¹, Katarzyna Łyduch²

¹Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania

²Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest nowym sposobem realizacji inwestycji w przypadku, kiedy jednostka publiczna nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi, aby samodzielnie móc zrealizować zadanie. Przedsięwzięcia w modelu PPP łączą ze sobą aspekty społeczne (dostępność infrastruktury drogowej) z komercyjnymi (maksymalizacja zysku jednostki prywatnej). Przykładem tego typu projektów są centra przesiadkowe (małe centra logistyczne). Inwestycje w tę infrastrukturę charakteryzuje wysoka kosztochłonność, co w znacznym stopniu ogranicza możliwości ich realizacji.

Słowa kluczowe: transport publiczny, infrastruktura miejska, PPP, концесја

DOI: 10.17512/znpcz.2017.1.1.20

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym wszelkie formy współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym przy realizacji zadań publicznych. Istotnym elementem modelu PPP jest podział zadań i ryzyka pomiędzy partnerami. W tego typu projektach jednostka prywatna odpowiada za finansowanie i prowadzenie całości inwestycji (lub jej znacznej części) oraz świadczenie usług z wykorzystaniem nowo powstałej infrastruktury. Z tego tytułu otrzymuje wynagrodzenie, które pochodzi bezpośrednio od strony publicznej bądź od osób trzecich, korzystających z przedmiotu partnerstwa (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. ...).

Polskie sześciolateczne doświadczenie w zakresie projektów PPP pozwala na stwierdzenie, iż model ten stanowi podstawę do realizacji przedsięwzięć w niemal każdym obszarze infrastruktury publicznej oraz usług świadczonych mieszkańcom przez władze publiczne (Cieślak, Korbus (red.) 2014, s. 9). Współpraca taka nawiązywana jest zarówno w przypadku projektów, których okres obowiązywania umowy obejmuje do 5 lat, a wartość inwestycji nie przekracza kilku mln PLN (np. „Świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni Neptun w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy” – 5 lat, 4 mln PLN) (Korbus 2014a, s. 12), jak również przedsięwzięć, których czas realizacji wynosi kilkadziesiąt lat, a budżet szacuje się na wiele milionów PLN (np. „Wyłonienie partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna” – 32 lata, 338 mln PLN (Korbus 2014b, s. 16); „Umowa w sprawie zaprojektowa-

nia, budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w Poznaniu” – 25 lat, 854 mln PLN (Korbus 2014a, s. 18)).

Ustawa (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. ...), która przyczyniła się do rozwoju rynku PPP w Polsce, została podpisana 19 grudnia 2008 r. i w momencie wejścia w życie odformalizowała partnerstwo poprzez zniesienie: obowiązku sporządzania analiz, kategoryzowania ryzyka czy zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa (Herbst, Jadach-Sepiolo, Korczyński 2013, s. 20).

Budowa centrum logistycznego jest długoterminowym przedsięwzięciem, wymagającym zaangażowania znacznych środków finansowych, przez co projekty tego typu obarczone są szeregiem ryzyk. W związku z tym, że najczęściej obaw występuje na etapie planowania projektu, bardzo często takie przedsięwzięcia nie znajdują inwestorów. Aby szybko zidentyfikować ryzyko, odpowiednio je rozdzielić, a także właściwie nim zarządzać, niektóre kraje Europy Zachodniej (m.in. Włochy i Niemcy) decydują się na realizację centrów logistycznych w formule PPP (Fechner 2005, s. 12-13).

Przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy są centra przesiadkowe, stanowiące przykład małych centrów logistycznych na terenach miejskich. Tworzone są tam, gdzie występuje duży przepływ ludności, zarówno pieszych, jak i zmotoryzowanych. Wówczas na takim terenie może powstać infrastruktura, która będzie łączyć funkcje publiczne z komercyjnymi. **Funkcje publiczne** są realizowane w tym przypadku poprzez komunikację zbiorową (dworce kolejowe, tramwajowe, PKS lub autobusowe). Nowoczesne perony i poczekalnie służą obsłudze przemieszczających się osób, natomiast nowa ogólnodostępna przestrzeń publiczna, w postaci placów, skwerów, deptaków, tworzy pozytywny wizerunek miasta. Na tych obszarach często powstają biura urzędów przeznaczonych do obsługi mieszkańców czy inwestorów, przychodnie lekarskie, parkingi typu „parkuj i jedź” (*park & ride*). **Funkcje komercyjne** są realizowane poprzez szeroko rozumiany handel i usługi niezbędne do naszego codziennego funkcjonowania, takie jak: galerie handlowe z centrami rozrywki, biurowce, centra konferencyjno-kongresowe, hotele, budynki mieszkalne, a nawet targowiska miejskie (Jędrzejowski 2012a, s. 10; Jędrzejowski 2012b, s. 8).

Według aktualnych danych Ministerstwa Gospodarki w Polsce realizowane są 83 projekty PPP, a tylko jedna umowa dotyczy budowy centrum przesiadkowego (http://bazappp.gov.pl/project_base/). W związku z tym celem niniejszej pracy jest identyfikacja barier realizacji projektów małych centrów logistycznych (centrów przesiadkowych) w modelu PPP.

Wybrane projekty centrów przesiadkowych w Polsce – studium przypadku

W Polsce miasto Sopot (województwo pomorskie) dzięki projektowi pn. „Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów z udziałem podmiotów prywatnych” stało się prekursorem w realizacji inwestycji centrum przesiadkowego w modelu PPP (*Tabela 1*). Przedsięwzięcie dotyczy rewitalizacji terenów przydworcowych, rozwiązania problemów komunikacyjnych

na tym obszarze, a także stworzenia reprezentacyjnej zabudowy stanowiącej architektoniczno-funkcjonalną wizytówkę tego miasta (<http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/>).

Obszar inwestycji obejmuje rejon ulic Kościuszki i Dworcowej. Grunt pod przedsięwzięcie jest własnością Gminy Miasta Sopotu oraz Skarbu Państwa w wiecznym użytkowaniu Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe (PKP SA) (<http://www.ppportal.pl/...>).

Koncepcja projektu zakłada, iż inwestor prywatny wybuduje infrastrukturę wraz z systemem dróg, a następnie stanie się właścicielem hotelu, obiektów handlowo-usługowych, powierzchni biurowych oraz parkingów. Dworzec zostanie przekazany spółce PKP SA, zaś układ drogowy z rondem i terenami zielonymi pozostanie we władaniu miasta Sopotu (Jędrzejowski 2012a, s. 11).

Początki projektu sięgają 2008 r., kiedy to miasto i PKP SA zawarły porozumienie dotyczące wspólnej realizacji inwestycji. Następnie wybrano doradców prawnych oraz biznesowo-ekonomicznych, którzy zajęli się analizą wariantów realizacji tego przedsięwzięcia. Po zbadaniu zainteresowania oraz oczekiwań potencjalnych inwestorów zamieszczono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane i usługi w przedmiotowym zakresie. Od września 2010 r. w rozmowach mających na celu wybór partnera prywatnego uczestniczyły dwie firmy: Bałtycka Grupa Inwestycyjna SA z Gdańska (BGI) oraz Global Retail and Residential Estate Services Sp. z o.o. z Warszawy. Po zakończeniu trwających blisko rok negocjacji obie firmy przystąpiły do dalszej fazy postępowania i w odpowiedzi na zaproszenie złożyły swoje oferty wraz z koncepcją architektoniczno-urbanistyczną (Jędrzejowski 2012a, s. 10-11). Oferta firmy BGI została wybrana przez komisję przetargową i 23 stycznia 2012 r. podpisano umowę o PPP oraz rozpoczęto niespełna roczne prace projektowe. Kolejnym etapem było zawarcie umowy o przyznanie pożyczki (<http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/>). Pozyskanie środków było możliwe dzięki inicjatywie JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) (Korbus 2014a, s. 9), która jest jedynym źródłem finansowania przedsięwzięć o charakterze komercyjnym. Na tym gruncie inwestycja stała się prekursorem na skalę europejską. BGI uzyskała wsparcie w postaci nisko oprocentowanej (0,87% w stosunku rocznym) pożyczki w wysokości około 42 mln PLN (Lubojeńska, Grybek 2013, s. 17).

Partner prywatny realizuje projekt w formule DFBO (*Disign* – zaprojektuj, *Finance* – sfinansuj, *Build* – zbuduj, *Operate* – zarządzaj), ponieważ BGI zobowiązała się do zaprojektowania, sfinansowania, budowy i pełnego wyposażenia zespołu budynków na terenie obecnego dworca PKP oraz terenów sąsiadujących. Do obowiązków należy również utrzymanie i zarządzanie całym kompleksem przez określony w umowie okres (<http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/>).

Inwestor w dniu 2 marca 2015 r. rozpoczął kolejny etap budowy nowego układu drogowego w centrum miasta Sopotu, który planuje ukończyć do 15 czerwca br. (<http://www.miasto.sopot.pl/...>).

Podobnymi inwestycjami zainteresowane są m.in.: Bydgoszcz, Bytom, Mława, Łomża, Łódź, Poznań, Szczecin i Zabrze (Jędrzejowski 2012a, s. 12). Jednak do tej pory nikomu nie udało się podpisać umowy z partnerem prywatnym. W bazie

Ministerstwa Gospodarki na etapie planowania zostały umieszczone trzy projekty centrów przesiadkowych: „Budowa Centrum Przesiadkowego w Gminie Zabrze w systemie PPP”, „Budowa dworca zintegrowanego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Mławie” oraz „Brama Zachodnia” (w Poznaniu).

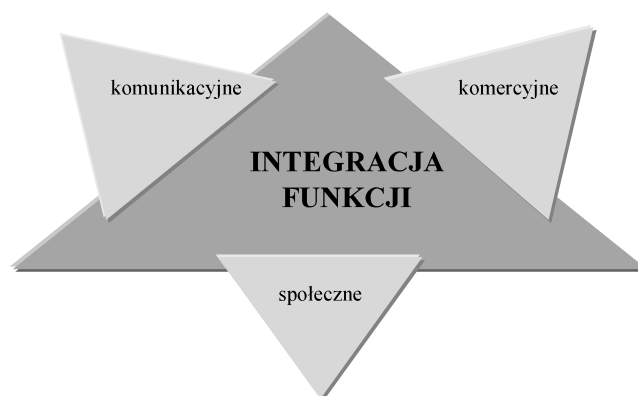
Tabela 1. Zestawienie wybranych projektów centrów przesiadkowych w Polsce

	„Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów z udziałem podmiotów prywatnych”	„Budowa Centrum Przesiadkowego w Gminie Zabrze w systemie PPP”
Województwo	pomorskie	śląskie
Lokalizacja	ściśle centrum miasta, rejon ulic Kościuszki i Dworcowej	ściśle centrum miasta, rejon ulic: De Gaulle’a, Goethego, 3-Maja, Wolności, Targowej, Padlewskiego, Pułaskiego oraz placu Dworcowego
Podmiot publiczny	Gmina Sopot, PKP SA	Gmina Zabrze, PKP SA, Polskie Linie Kolejowe SA
Podmiot prywatny	Bałtycka Grupa Inwestycyjna SA z Gdańska	poszukiwanie inwestorów
Szacunkowa wartość inwestycji	100,00 mln PLN	214,32 mln PLN
Czas trwania umowy	11 lat	nie ustalono
Aktualny status	faza realizacji	przygotowanie projektu
Koncepcja projektu	2008	2007
Data podpisania umowy	23.01.2012	nie podpisano
Forma prawna	PPP w trybie koncesji	nie ustalono
Wkład stron	podmiot publiczny: nieruchomości; partner prywatny: nakłady finansowe na realizację przedsięwzięcia	podmiot publiczny: nieruchomości; partner prywatny: nakłady finansowe na realizację przedsięwzięcia
Wybrany model współpracy	DBFO	nie ustalono
Podział ryzyk	ryzyko popytu: partner prywatny; ryzyko budowy: partner prywatny; ryzyko dostępności: partner prywatny (8 lat), następnie po stronie publicznej	nie ustalono

Źródło: (Korbus 2014b, s. 18; <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/>; <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/3551/>; <http://inwestycje.sopot.pl/>; <http://transinfo.pl/>...; <http://www.miasto.sopot.pl/>...; <http://www.ppportal.pl/>...)

Dla potrzeb niniejszej pracy postanowiono przytoczyć projekt budowy centrum przesiadkowego w gminie Zabrze (województwo śląskie). Inwestycję tę wybrano ze względu na podobieństwo względem przedsięwzięcia sopockiego, filarem jest połączenie transportu kolejowego z komunikacją autobusową i tramwajową (*Tabela 1*). Realizacja inwestycji w ścisłym centrum miasta połączy funkcje (<http://bazapp.gov.pl/project/details/general/3551/>):

- komunikacyjne – powstanie dworzec autobusów miejskich, międzynarodowych, dworzec PKP, postój taksówek, mikrobusów, parking z miejscami postojowymi krótko- i długoterminowymi;
- społeczne – zaspokojone zostaną potrzeby mieszkańców miasta w zakresie transportu publicznego, zmniejszeniu ulegnie poziom zanieczyszczenia w aglomeracji, dzięki rezygnacji wielu osób z komunikacji indywidualnej na rzecz komunikacji miejskiej;
- komercyjne – aktywizacja gospodarcza i społeczna centrum miasta.



Rysunek 1. Funkcje inwestycji w centrum miasta

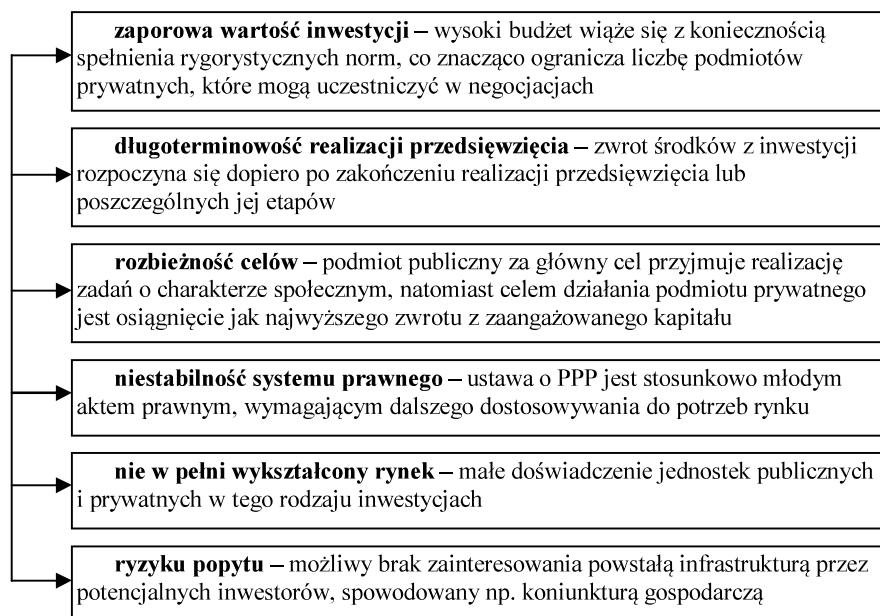
Źródło: Opracowanie własne

Założeniem projektu jest stworzenie przestrzeni atrakcyjnej dla inwestorów, poprawa standardu korzystania z komunikacji publicznej oraz zmiana wizerunku centrum miasta (<http://bazapp.gov.pl/project/details/general/3551/>).

Przygotowanie do inwestycji rozpoczęto w 2007 r. Rok później Urząd Miejski w Zabrzu otrzymał honorowe wyróżnienie w konkursie „Dobre Praktyki PPP”, w związku z wysoką jakością przygotowania projektu oraz znaczeniem przedsięwzięcia dla rozwoju lokalnego (*Dobre Praktyki PPP...*). W 2011 r. władze Zabrza, PKP SA oraz PKP Polskie Linie Kolejowe SA podpisały porozumienie w sprawie współpracy (Jędrzejowski 2012a, s. 12). W montażu finansowym jednostki publiczne planują uwzględnić środki z Unii Europejskiej. W efekcie ograniczy to wysokość kapitału, jaki musiałyby zgromadzić podmiot prywatny, a tym samym zredukuje ponoszone przez niego ryzyko.

Podsumowanie

Według założeń projektowych oba centra przesiadkowe są właściwie skomunikowane z otaczającą je infrastrukturą drogową. Kwestie własności gruntów w obu przypadkach są uregulowane. Jednak najistotniejszą barierą realizacji projektu w gminie Zabrze jest brak zainteresowania ze strony potencjalnych partnerów. Przyczyny tego stanu można upatrywać w kilku aspektach (*Rysunek 2*).



Rysunek 2. Przyczyny braku zainteresowania inwestorów

Źródło: Opracowanie własne

Warto również zwrócić uwagę na specyfikę branży, która może być dużym wyzwaniem dla inwestorów, którzy nie realizowali wcześniej przedsięwzięć w sektorze publicznym. Ich niedoświadczenie może przyczynić się do powstania szeregu niekorzystnych zdarzeń, takich jak: opóźnienie w realizacji inwestycji, przekroczenie zakładanego budżetu czy nierzetelna realizacja umowy.

W wielu przypadkach bariery pojawiają się już na etapie planowania inwestycji, ponieważ: nie doszacowano budżetu (spadek jakości świadczonych usług), pominięto opinię publiczną (protesty przy budowie spalarni śmieci czy biogazowni), źle dobrano teren pod inwestycję (niskie zapotrzebowanie na oferowane usługi) lub pominięto doradców (niewłaściwe założenia projektowe, skutkujące problemami przy realizacji projektu).

W związku z tym bardzo ważną rolę odgrywają prowadzone konsultacje oraz zapraszanie prywatnych inwestorów do negocjacji już na wstępnym etapie planowanego przedsięwzięcia. W tym celu proponuje się budowanie trwałych więzi z jednostkami prywatnymi, działającymi na terenie danego regionu. Bezpieczeństwo zapewni dobrze skonstruowana umowa, dlatego też konieczny jest udział

doradców – nie tylko prawnych, ale także ekonomicznych i technicznych. Przedsięwzięcie zakończy się sukcesem, jeśli dokonano prawidłowego podziału ryzyka pomiędzy pomiotami. Poszczególne jednostki wzięły na siebie takie ryzyko, z którym są w stanie najlepiej sobie poradzić. Centra przesiadkowe ze względu na wysoką kosztochłonność są inwestycjami wymagającymi solidnego przygotowania (Sopot – 4 lata od przygotowania koncepcji aż do podpisania umowy z partnerem prywatnym). Jakość przygotowanego projektu zaowocuje na etapie jego realizacji.

Literatura

1. *Baza projektów PPP Ministerstwa Gospodarki*, http://bazapp.gov.pl/project_base/ (dostęp: 02.03.2015).
2. *Baza projektów PPP Ministerstwa Gospodarki*, <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/> (dostęp: 02.03.2015).
3. Cieślak R., Korbus B. (red.) (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
4. *Dobre Praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych. 2009*, Investment Support, Warszawa, <http://www.inves.pl/publikacja3lata.pdf> (dostęp: 02.03.2015).
5. Fechner I. (2005), *Budowa centrum logistycznego według formuły partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Logistyka”, nr 1.
6. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Korczyński T. (red.) (2013), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.
7. <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/2622/> (dostęp: 02.03.2015).
8. <http://bazapp.gov.pl/project/details/general/3551/> (dostęp: 02.03.2015).
9. <http://inwestycje.sopot.pl/> (dostęp: 02.03.2015).
10. <http://transinfo.pl/text.php?id=18678> (dostęp: 02.03.2015).
11. http://www.miasto.sopot.pl/strona/strona_glowna (dostęp: 02.03.2015).
12. <http://www.pportal.pl/baza-projektow-ppp/project/41-zagospodarowanie-terenow-dworca-pkp-w-sopocie-oraz-sasiadujacych-z-nimi-terenow-z-udzialem-podmiotow-prywatnych.html> (dostęp: 02.03.2015).
13. Jędrzejowski A. (2012a), *Miejskie centra przesiadkowe w modelu PPP. Premierowy Sopot, a następnymi już czekają...*, „Forum PPP – Magazyn Inwestycji Publicznych”, nr 2(19).
14. Jędrzejowski A. (2012b), *Obraz rynku PPP w Polsce po 3 latach obowiązywania ustaw*, „Forum PPP – Magazyn Inwestycji Publicznych”, nr 2(19).
15. Korbus B. (2014a), *Projekty hybrydowe w nowej perspektywie*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, nr 12.
16. Korbus B. (2014b), *Rynek PPP po pięciu latach w raporcie Ministerstwa Gospodarki*, „Forum PPP – Magazyn Inwestycji Publicznych”, nr 1(25).
17. Lubojemska J., Grybek T. (2013), *Potencjał inwestycyjny dworców kolejowych i węzłów integracyjnych w województwie pomorskim*, „Forum PPP – Magazyn Inwestycji Publicznych”, nr 23.
18. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100).

THE USE OF THE PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP MODEL IN THE EXECUTION OF LOGISTIC INVESTMENTS – CASE STUDY OF PASSENGER TRANSFER CENTRES IN POLAND

Abstract: Public Private Partnership (PPP) is a new way of executing investments when a public entity does not have sufficient financial resources to perform a task by itself. Projects in the PPP model combine social aspects (accessibility of road infrastructure) with commercial ones (maximisation of a private entity's profit). Passenger transfer centres (small logistic centres) are an example of this type of projects. Investments in this infrastructure are characterised by high cost intensity, which significantly reduces possibilities of their execution.

Keywords: public transport, urban infrastructure, PPP, concession