

# PPP to nie jest kopernikański przewrót

tekst: **TOMASZ ORŁOWSKI**, zdjęcia: **POLSKI KONGRES DROGOWY**

Zarządcy dróg, zwłaszcza samorządowych, poszukują rozwiązań mających zaradzić podstawowemu problemowi, z jakimi się borykają: braku środków na utrzymanie swojej sieci. Poszukiwania zmierzają zarówno do znalezienia alternatywnych (w stosunku do tradycyjnego finansowania budżetowego, silnie zależnego od politycznych decyzji szefów administracji) źródeł finansowania, jak i obniżenia kosztów utrzymania dróg w dłuższej perspektywie czasu, np. przez zmianę technologii wykonania nawierzchni z asfaltowej na betonową. Te właśnie tematy złożyły się na program zorganizowanego przez Polski Kongres Drogowy i ZDW w Bydgoszczy Kujawsko-Pomorskiego Forum Drogowego, które obradowało pod koniec października w Toruniu.



Obrady Forum otworzył Piotr Całbecki, marszałek województwa kujawsko-pomorskiego



W konferencji uczestniczyło kilkudziesięciu przedstawicieli administracji drogowej i firm z całej Polski



Gościem specjalnym Forum był Christophe Nicodeme, sekretarz generalny Federacji Drogowej Unii Europejskiej ERF

W mieście Kopernika rewolucyjnych teorii nie było, bo projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) były już próbowane na drogach, ale doświadczenia wcześniejszych nieudanych prób, z którymi dość szczegółowo mogli zapoznać się uczestnicy konferencji, pokazały, że problemem była przede wszystkim niewielka skala planowanych przedsięwzięć. Tym razem ma jednak być inaczej: w dwóch województwach – dolnośląskim i kujawsko-pomorskim – przygotowywane są projekty powierzenia przebudowy i utrzymania części dróg wojewódzkich firmie prywatnej w systemie PPP, i są to w każdym przypadku fragmenty sieci kilkusetkilometrowe.

## Uciec od wydatków inwestycyjnych

Otwierając obrady, Piotr Całbecki, marszałek województwa kujawsko-pomorskiego, powiedział, że inicjując projekt samorząd województwa, chciał uciec od wydatków inwestycyjnych w stronę

utrzymania. Unia Europejska nie jest skłonna dawać pieniędzy na drogi poza siecią TEN-T, więc musimy szukać źródeł finansowania – powiedział. – Wytypowaliśmy jedną szóstą dróg wojewódzkich, skupionych w okolicach Włocławka, w pobliżu autostrady A1, i rozpoczęliśmy dialog konkurencyjny z wykonawcami. Obecnie dialog został zawieszony, gdyż pojawiła się potrzeba uzupełnienia specyfikacji.

O szczegółach projektu opowiedział Janusz Czajkowski, dyrektor Departamentu Infrastruktury Drogowej Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu. Pierwszym krokiem w pracy nad PPP było opracowanie standardów technicznych i utrzymania dróg wojewódzkich. Założono, że te standardy mają umożliwić rozwój gospodarczy i społeczny regionu, podwyższyć komfort jazdy i zwiększyć bezpieczeństwo.

Program przewiduje zarówno budowę dróg po nowym śladzie – będą to trzy

priorytetowe obwodnice o łącznej długości 11,6 km, tj. budowa obwodnic i obejść miejscowości, zmiana przebiegu istniejących dróg, w pewnych przypadkach zmiana kategorii drogi, jak i modernizację istniejącej sieci. Następnie zadaniem prywatnego partnera będzie utrzymanie (letnie i zimowe). Umowa ma obowiązywać przez 30 lat. W tym czasie pas drogowy będzie przekazany partnerowi na potrzeby realizacji projektu, a strona publiczna przewiduje przekazywać partnerowi prywatnemu tzw. opłatę za dostępność, podzieloną na dwa składniki: opłatę za budowę lub przebudowę oraz opłatę za utrzymanie.

W toku prac nad projektem ujawniły się niestety problemy typowe dla tego typu projektów. Konieczne np. okazało się uaktualnienie niezbędnych badań technicznych, by lepiej poznać stan dróg wojewódzkich, tj. oceny stanu nawierzchni dróg przewidzianych do przebudowy i utrzymania oraz uzupełnienie wiedzy

o uwarunkowaniach geologicznych. Także kwestie finansowe są kluczowe, co zresztą pokazały także dwa inne zaprezentowane projekty, kiedy bez powodzenia próbowano tej formuły.

### Rozmiar ma znaczenie

W 2011 r. na Dolnym Śląsku rozpoczęto przygotowania do pilotażowego projektu przebudowy i utrzymania 12 km drogi wojewódzkiej nr 342. Władze województwa szacowały wartość kontraktu na 12 mln zł. Firmy złożyły sześć ofert: najtańsza za 47 mln zł, najdroższa za 115 mln zł. Postępowanie zostało unieważnione.

Wyciągnięto z tego wnioski, że formuły PPP nie da się zastosować do małych projektów. W drugim, trwającym właśnie podejściu przewidywana do oddania w utrzymanie część sieci obejmuje już 315 km dróg, w tym 220 km ma zostać przebudowanych kosztem ok. 812 mln zł. Cała szacowana wartość projektu – powiedział Leszek Loch, dyrektor Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei – to ok. 1,5 mld zł. Jednocześnie przedstawił wyliczenia, z których wynika, że średni koszt utrzymania kilometra dróg przewidzianych do projektu wynosi teraz blisko 19 tys. zł/km.

Utrzymanie całej sieci dróg wojewódzkich na Dolnym Śląsku pochłonie w tym roku 45 mln zł, a łącznie remonty i przebudowy w ciągu 16 lat istnienia dróg wojewódzkich kosztowały średnio 68 mln zł rocznie. Tymczasem realizacja projektu PPP przewidywałaby wydawanie kwoty 78 mln zł rocznie przez 22 lata na 315 km. A co z pozostałymi 1985 km? – zapytał na koniec swego wystąpienia.

Inną zakończoną niepowodzeniem próbą wybudowania i utrzymania drogi samorządowej w formule PPP był projekt miasta Dąbrowa Górnicza. Miasto chciało wraz z partnerem prywatnym wybudować 9 km drogi łączącej węzeł drogi krajowej nr 94 i drogi wojewódzkiej nr 790 z DW796. Projekt wyglądał obiecująco: nowa droga miała otworzyć teren inwestycyjny Tucznawa na zagospodarowanie. Zwiększyłoby to wartość gruntów, na sprzedaży lub dzierżawie których miasto mogłoby następnie zarobić. W marcu 2010 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na zawarcie umowy z partnerem prywatnym za kwotę nie większą niż 100 mln. Jedyna oferta, która wpłynęła, była wyższa, więc postępowanie przetargowe unieważniono.

Miasto nie poddawało się jednak: zlecono ponowne analizy, wprowadzono zmiany do dokumentacji przetargowej, inaczej wyceńniono ryzyka i tym razem w styczniu 2012 r. Rada Miejska dała zgodę na podpisanie umowy do wartości 200 mln zł. Po otwarciu ofert i to postępowanie trzeba było jednak unieważnić, gdyż najtańsza oferta opiewała na przeszło 245 mln zł. Po zakończeniu tego postępowania miasto postanowiło wybudować tę drogę w systemie tradycyjnym i ogłosiło przetarg nieograniczony na roboty budowlane. Wartość zamówienia oszacowano na nieco ponad 78 mln zł netto. Przetarg wygrało konsorcjum, które zaoferowało trochę ponad 37 mln zł netto.

Proste zestawienie kwot zdaje się potwierdzać powszechnie panującą opinię, że PPP jest znacznie droższe niż tradycyjna budowa. Trzeba jednak pamiętać, że podmiot prywatny miał za zadanie jeszcze utrzymać drogę przez 25 lat, musiał także wyceńnić ryzyka budowy i dostępności drogi.

Uczestniczący w konferencji Radosław Stępień, były wiceminister infrastruktury, a obecny pierwszy zastępca prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego, powiedział, że nie jest sztuką zrobić projekt PPP w drogownictwie, ale trzeba odpowie-



zapobieganie  
diagnostyka  
naprawy  
rekonstrukcje

## XXVII Konferencja Naukowo-Techniczna Międzydroje, 20-23 maja 2015

### Komitet organizacyjny

Zachodniopomorski Uniwersytet  
Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Budownictwa i Architektury  
Konferencja „Awarie Budowlane”

*Przewodnicząca:*

Prof. ZUT dr hab. inż. Maria Kaszyńska

*Przewodniczący Komitetu Naukowego:*  
prof. dr hab. inż. Kazimierz Flaga

70-311 Szczecin, al. Piastów 50  
Sekretariat - tel.: 91 449 42 21

### Biuro konferencji

Polski Związek Inżynierów  
i Techników Budownictwa  
Oddział w Szczecinie

70-483 Szczecin  
al. Wojska Polskiego 99  
tel.: 91 423 33 52  
fax: 91 423 34 97

e-mail: [awarie@zut.edu.pl](mailto:awarie@zut.edu.pl)  
[www.awarie.zut.edu.pl](http://www.awarie.zut.edu.pl)

Warunki uczestnictwa i wszelkie informacje dostępne na stronie [www.awarie.zut.edu.pl](http://www.awarie.zut.edu.pl)

#### ORGANIZATORZY



#### PATRONAT



#### PATRONI MEDIALNI



dzień na pytanie, czy jesteśmy w stanie to uzasadnić? Niezbędny jest dobry komparator, który pokaże, gdzie jest wartość dodana PPP i przewaga nad systemem tradycyjnym. PPP jest kosztowne w przygotowaniu, analizach, monitorowaniu. Nie ma sensu stosować tej formuły do małych procesów. Trzeba objąć nią funkcjonalny fragment sieci. Gdyby w przyszłości zasada „użytkownik płaci” była dostępna dla samorządów, to konstrukcja projektów byłaby znacznie prostsza. Już teraz warto jednak w analizach patrzeć, jaki będzie koszt zaniechania projektu i nieosiągnięcia założonych celów.

Gościem specjalnym Forum był Christophe Nicodeme, sekretarz generalny Federacji Drogowej Unii Europejskiej ERF. W swoim wystąpieniu podkreślił, że spadek środków na inwestycje drogowe i utrzymanie dróg jest zjawiskiem obserwowanym w całej Europie. Wszędzie trwają też poszukiwania nowych sposobów finansowania. ERF promuje ideę *Road Asset Management*, czyli zarządzania drogami jako aktywami. Mówca porównał to do podejścia właściciela domu czy samochodu. Regularne przeglądy, niezbędne naprawy sprawiają, że nie tracą one na wartości i służą mu cały czas. Sposobem wdrożenia podejścia RAM są kontrakty zwane często funkcjonalnymi albo umowami opartymi na jakości (*Performance Based Contracts*), przypominające nasze rozwiązania określane jako PPP. Takie rozwiązania będzie wspierała dyrektywa 2014/25/EC o zamówieniach publicznych, która wejdzie w życie w 2016 r.

## **Beton nie tylko na drogach krajowych**

Zanim jeszcze wybuchły spory związane z decyzją GDDKiA o wybudowaniu w technologii betonowej blisko trzeciej części dróg ujętych w *Programie budowy dróg krajowych*, podczas Forum w Toruniu odbyła się sesja poświęcona możliwościom stosowania nawierzchni betonowych na drogach lokalnych. Barięrami nie jest tu sama technologia, lecz rachunek ekonomicznych korzyści.

Prof. dr hab. Antoni Szydło z Politechniki Wrocławskiej przypomniał, że po raz pierwszy w Europie beton do ułożenia nawierzchni zastosowano na ziemiach wchodzących obecnie w skład Polski – było to na placu Solnym (wówczas Bluecherplatz) we Wrocławiu w 1888 r. Niemcy wybudowali także w technologii

betonowej w latach 30. XX w. autostradę A4 z Zagłębia Ruhry na Górny Śląsk. Aż do przebudowy na przełomie wieków służyła kierowcom. Do ponownego wzrostu zainteresowania drogami z betonu przyczyniło się tzw. lato stulecia 1994 r., kiedy wysokie temperatury spotęgowały tworzenie się kolein na kiepskiej jakości drogach asfaltowych. W dodatku transformacja polityczna i gospodarcza sprawiła, że znacznie wzrósł ruch na drogach i pojawiły się na nich pojazdy o większym obciążeniu osi i większym ciśnieniu w oponach. To spowodowało, że nawierzchnie betonowe zaczęto stosować także na nowo budowanych drogach, m.in. na koncesyjnym odcinku A2 z Nowego Tomysła do Świecka czy drodze S8. Stosowanie betonu w drogownictwie ułatwia opracowanie nowych ogólnych specyfikacji technicznych i katalogu nawierzchni betonowych. Kierunki dalszych badań, zdaniem profesora Szydła, to doskonalenie nawierzchni betonowych w celu ograniczenia hałasu i prace nad koncepcją nawierzchni długowiecznych mieszanych – betonowo-asfaltowych.

Najczęściej podnoszoną zaletą nawierzchni betonowych jest ich trwałość i brak konieczności remontów. Ma to jednak swoją cenę – jest nią konieczność pełnego przestrzegania reżimów technologicznych podczas budowy, wręcz perfekcja wykonania – podkreślił dr inż. Wiesław Dąbrowski z Instytutu Dróg i Lotnisk. Szczególną uwagę należy poświęcić szczelinom, gdyż jest to najsłabsze ogniwo łańcucha technologicznego. Przy obecnym stanie wiedzy i techniki nie ma sposobu takiego uszczelnienia szczelin, by było ono skuteczne przez 40 lat. Pamiętać zatem należy o regularnym uszczelnianiu – nie jest więc tak, że droga betonowa jest dla zarządcy „bezobsługowa”.

Jednak ma inne zalety, na które zwrócił uwagę Leszek Loch. Podczas swojej wcześniejszej pracy w powiecie świdnickim realizował budowę drogi 3396D w technologii betonowej. Odcinek liczył 13 km, jest to droga klasy technicznej G, zasadniczo o dwóch pasach ruchu, ale na niektórych odcinkach mająca cztery pasy z pasem rozdzielającym. Na drodze powstało także pierwsze w Polsce, a drugie w Europie rondo o nawierzchni betonowej.

Według dyrektora Locha, główną zaletą drogi betonowej w porównaniu z asfaltową jest wysoka nośność i zdolność przenoszenia obciążeń. Przekłada się to na niższe koszty eksploatacji. Trwałość nawierzchni beto-

nowej to średnio 30 lat – w takim czasie na drodze asfaltowej wymiana warstwy ścieralnej powinna nastąpić cztery razy (średnio co siedem lat). Jasna nawierzchnia zapewnia lepszą widoczność, a beton daje krótszą drogę hamowania samochodu niż asfalt, co wpływa na bezpieczeństwo.

Dyskusyjną sprawą w przypadku dróg betonowych jest niszczące działanie soli stosowanej do odładzania w zimie. W przypadku drogi w powiecie świdnickim, zgodnie z ustaleniami z wykonawcą na podstawie normy dotyczącej nawierzchni betonowych PN-75/S-96015 *Drogowe i lotniskowe nawierzchnie z betonu cementowego*, przez 12 miesięcy od chwili zakończenia robót nie wolno było stosować chlorków do odmrażania nawierzchni – powiedział Mariusz Szyrner, zastępca dyrektora Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego. Jednak prawidłowe stosowanie środków do zimowego utrzymania – stwierdził dyrektor Loch – wyklucza powstawanie uszkodzeń nawierzchni. Droga 3396D pokazuje jednak wyraźnie, jak istotne znaczenie ma jakość wykonania w technologii betonowej. M.in. na skutek zbyt wczesnego wykonania oznakowania poziomego grubowarstwowego pojawiły się miejscowe pęcherze powietrza, a następnie wykruszenia. Zauważono również poprzeczne pęknięcia płyt. Droga objęta jest pięcioletnią gwarancją jakości.

Podsumowując ożywioną dyskusję podczas Forum, Zbigniew Tabor, wiceprezes zarządu Polskiego Kongresu Drogowego, dyrektor ZDW w Katowicach, stwierdził, że konieczne jest poszukiwanie nowych sposobów przeciwdziałania pogarszaniu się stanu dróg, zwłaszcza zarządzanych przez samorządy. PPP nie może być traktowane jako remedium na wszystkie problemy, a za każdym razem gdy przystępuje się do takiego projektu, trzeba mieć świadomość, że jest to droższa formuła, co wynika choćby z faktu, że zarządca publiczny nie przewiduje zysku, a to jest warunek działania podmiotu prywatnego. Być może będą jednak przypadki, gdy rachunek korzyści wykaże, że z jakichś względów jest to lepsze podejście. Tak jak w przypadku pewnych technologii trzeba wykonać doświadczałne odcinki dróg, by zbadać ich zalety, tak w przypadku formuł zarządzania trzeba przyglądać się uważnie efektom programów pilotażowych.

