

2012

# Raport z analizy danych zastanych

na potrzeby  
„Analizy potencjału podmiotów publicznych  
i przedsiębiorstw do realizacji projektów  
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”  
dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Irena Herbst  
Aleksandra Jadach-Sepioło

# Raport z analizy danych zastanych

Raport został opracowany w ramach projektu systemowego: „Partnerstwo publiczno-prywatne” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki , Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3 „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”

**Opracowanie:**

Irena Herbst

Aleksandra Jadach-Sepiolo

**Wydawca:**

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83

00-834 Warszawa

[www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego  
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

## **SPIS TREŚCI:**

Pojęcie partnerstwa publiczno - prywatnego.....	5
Geneza PPP.....	5
Paradygmat PPP.....	7
<b>Definicje partnerstwa publiczno - prywatnego.....</b>	<b>9</b>
Definicja funkcjonalna.....	9
Definicja prawna - prawo polskie.....	10
Inne istotne definicje partnerstwa publiczno-prywatnego.....	12
<b>Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Uwagi ogólne.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Rozwój PPP – czynniki sprzyjające i bariery.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3. Fazy dojrzałości rynku PPP.....</b>	<b>19</b>
Kryteria pomiaru dojrzałości rynku PPP. Ocena polskich uwarunkowań.....	19
PPP versus metoda tradycyjna - odrębność regulacji prawnych i trybu postępowania. Komparatory, jako narzędzia analizy porównawczej.....	24
Poziom wiedzy o PPP. Dojrzałość organizacyjna podmiotów publicznych i prywatnych w Polsce.....	29
Jednostki PPP - centra kompetencji.....	32
<b>2.4. Rozwój PPP na świecie w wybranych krajach Europy i Świata w świetle danych statystycznych.....</b>	<b>35</b>
<b>2.5. Zarys polityki wykorzystywania formuły PPP w wybranych krajach Unii Europejskiej.....</b>	<b>45</b>
<b>2.6. Wykorzystywanie formuły PPP poza Europą.....</b>	<b>56</b>
<b>2.7. Rozwój PPP w Polsce.....</b>	<b>61</b>
2.7.1. Uwagi metodologiczne.....	61
2.7.2. Analiza rynku PPP.....	61
<b>3. Modele Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.....</b>	<b>86</b>
<b>3.1. Główne modele PPP funkcjonujące na świecie.....</b>	<b>86</b>
<b>3.2. Modele PPP w Polsce.....</b>	<b>92</b>
<b>Finansowanie projektów PPP.....</b>	<b>94</b>
<b>4.1. Metody finansowania projektów PPP w Europie i na świecie.....</b>	<b>94</b>
<b>3.3. Możliwości i bariery finansowania projektów PPP w Polsce.....</b>	<b>98</b>
<b>5. Przegląd regulacji prawnych.....</b>	<b>100</b>
<b>5.1. Prawo Unii Europejskiej a realizacja przedsięwzięć publiczno - prywatnych.....</b>	<b>100</b>
<b>5.2. Partnerstwo publiczno – prywatne w krajowym porządku prawnym.....</b>	<b>105</b>
5.2.1. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.....	105
5.2.2. Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi.....	106
5.2.3. Ustawa prawo zamówień publicznych. Urząd Zamówień Publicznych a nowa Ustawa o PPP.....	107
5.2.4. Wpływ realizacji przedsięwzięć PPP na dług publiczny.....	109
5.2.5. PPP a pomoc publiczna.....	110
5.2.6. Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.....	112
5.2.7. Inflacja prawa a regulacje związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność polskich aktów prawnych regulujących PPP.....	112
<b>5.3. Regulacje prawno – instytucjonalne w wybranych krajach Europy i Świata. Analizy i procedury akceptacyjne.....</b>	<b>116</b>
<b>6. PERSPEKTYWY ROZWOJU RYNKU PPP W POLSCE.....</b>	<b>142</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>150</b>
<b>SPIS WYKRESÓW, TABEL I MAP.....</b>	<b>160</b>

## Wprowadzenie

Prezentowany Raport jest efektem pierwszego z zadań w ramach badania pn. *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego*, realizowanego w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.1.3.

Celem niniejszego Raportu było dokonanie analizy literatury przedmiotu, dostępnych badań oraz aktów prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Raport stanowi punkt wyjścia do zaplanowanych w następnych etapach działań badawczych (ilościowych i jakościowych) podmiotów publicznych i przedsiębiorstw - głównych aktorów realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Okres objęty Raportem to czas od pojawienia się w Polsce nowoczesnego sposobu realizacji zadań publicznych przy współpracy z sektorem prywatnym (w 2005 r.) do 3 kwartału 2011 r.

Niniejsze opracowanie składa się z 5 rozdziałów poświęconych kolejno:

- istocie partnerstwa publiczno-prywatnego (geneza, paradygmat, definicje),
- przebiegowi procesu implementacji PPP do praktyki świadczenia usług publicznych w wybranych krajach Europy i Świata oraz Polsce (fazy dojrzałości i kryteria ich pomiaru, ocena stopnia dojrzałości Polski i uwarunkowania polskie, narzędzia analizy porównawczej, dojrzałość organizacyjna i kompetencyjna, jednostki PPP i centra kompetencji, rozwój w świetle danych statystycznych, opis indywidualnych polityk upowszechniania PPP w wybranych krajach),
- modelom PPP stosowanym w praktyce światowej i polskiej,
- stosowanym na świecie metodom i źródłom finansowania przedsięwzięć PPP oraz ocenie uwarunkowań polskich w tym przedmiocie,
- przeglądowi europejskich i polskich regulacji prawnych (omówienie polskiego i unijnego porządku prawnego, opis używanych w 16 krajach europejskich i 6 pozaeuropejskich regulacji prawnych i procedur postępowania).

W opracowaniu wykorzystano ogólnie dostępne opracowania i analizy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, a także informacje pozyskiwane bezpośrednio od podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w realizację i upowszechnianie przedsięwzięć PPP. Sformułowane w nim konstatacje i opinie często mają charakter autorskich podsumowań opartych na całościowej analizie literatury przedmiotu.

Do niniejszego Raportu został przygotowany Aneks uzupełniający dane dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce do końca 2011 r. Aneks rozszerzony został o tabelę – zestawienie wszystkich umów ppp lub umów koncesji zawartych w okresie od 2008 r. do końca 2011 r.

Jesteśmy przekonani, że niniejszy Raport zyska Państwa uznanie i będzie stanowić punkt wyjścia do rekomendacji wsparcia tej nowoczesnej formuły realizacji zadań publicznych w przyszłości.

Anna Świebocka-Nerkowska  
Dyrektor Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego  
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

## Pojęcie partnerstwa publiczno - prywatnego

---

### Geneza PPP

Dopóki liczba zadań publicznych była względnie mała, a znaczna ich część miała charakter nie tyle należnego powszechnie świadczenia, lecz w dużej mierze pomocy społecznej (były kierowane do niektórych, słabszych ekonomicznie grup społecznych), nie istniała potrzeba tworzenia systemowych rozwiązań instytucjonalno – prawnych dla realizacji infrastruktury niezbędnej do ich świadczenia. Dostępne i powszechnie stosowane metody, takie jak finansowanie z budżetów publicznych budowy a potem remontów, eksploatacji, świadczenia usług były zarówno racjonalne ekonomicznie jak i akceptowalne społecznie. Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństw demokratycznych i zmianą treści umowy społecznej organizującej społeczeństwa. Równy dostęp do dóbr i uprawnień, solidarność społeczna, powiększenie się i upowszechnienie potrzeb wspólnych spowodowały lawinowy wzrost inwestycji publicznych i wydatków na ich eksploatację i utrzymanie. Wzrosły też wydatki na wynagrodzenia stale rosnącej liczby urzędników. Coraz bardziej skomplikowane technicznie i logistycznie projekty wymagały odpowiednio wysokich kwalifikacji, w tym umiejętności specjalistycznych: technicznych, menadżerskich, finansowych. Coraz większych umiejętności wymagało pozyskiwanie środków finansowych z rynku – narastał nie tylko opór społeczny przed zwiększaniem stóp podatkowych, ale także przekonanie o braku racjonalności zwiększania poziomu fiskalizmu, negatywnie wpływającego na skłonność do prowadzenia działalności gospodarczej, a więc i na tempo wzrostu gospodarczego i w końcu – na przyszły, możliwy do uzyskania strumień wpływów podatkowych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest nową formą realizacji usług publicznych, wykreowaną właśnie, by rozwiązać narastające problemy zarządzania nowoczesnymi, demokratycznymi krajami gospodarki rynkowej. Jego stosowanie w Europie – **świadome i podlegające specjalnej regulacji prawnej**<sup>1</sup> – liczy sobie niespełna 20 lat. To właśnie w ostatnich 20-30 latach można zaobserwować trzy równoległe zachodzące procesy:

- **rewolucji technicznej / innowacyjnej** – skutkującej radykalnymi zmianami w zakresie sposobu świadczenia także usług publicznych i związaną z tym koniecznością przyspieszonej wymiany istniejącej infrastruktury wytwarzającej świadczone już usługi, a także budowę nowej dla stale nowo pojawiających się usług. W konsekwencji radykalnie wzrastają wydatki publiczne przeznaczane na te cele.
- **demokratyzacji społeczeństw** rozumianej, jako przechodzenie od społeczeństwa klasowego do społeczeństwa obywatelskiego – skutkującej rozszerzeniem odpowiedzialności władzy publicznej za równy dostęp do zdobyczy cywilizacyjnych czy prawo do godnego życia niezależnie od miejsca zamieszkania (wieś, miasto, dzielnica), status ekonomiczny czy sprawności intelektualnej i fizycznej. W konsekwencji –rozszerza się katalog usług publicznych o domeny dotychczas obsługiwane przez rynek (np. dostęp do Internetu) lub o nowe

---

<sup>1</sup> Korzystanie z prywatnego kapitału w procesach świadczenia szeroko pojętych usług publicznych jest trwale osadzone w historii świata – począwszy od czasów starożytnych(woda, kanalizacja, wojska) poprzez czasy nowożytne( jw. oraz transport –np. kanał Sueski, komunikacja – koleje, tramwaje, poczta) przed i po rewolucji przemysłowej. Miało ono jednak charakter incydentalny a sfera współpracy publiczno – prywatnej nie podlegała specjalnym regulacjom prawno – instytucjonalnym.

obowiązki, dotychczas w ogóle lub w takiej skali nieistniejące (np. ochrona dóbr kultury, ochrona środowiska).

- **zmiany doktryny ekonomicznej** – podkreślanie racjonalności ograniczania poziomu fiskalizmu państwa, co w zestawieniu ze stale poszerzanym katalogiem usług publicznych powoduje narastanie luki między wolumenem wydatków na ich finansowanie a wartością dostępnych środków finansowych w dyspozycji budżetów publicznych.

Pierwsze dwa procesy powodowały konieczność radykalnego wzrostu wydatków publicznych; trzeci – zmniejszenie strumienia wpływu podatkowych stanowiących w długim okresie źródło finansowania świadczonych usług publicznych.

PPP jest właśnie odpowiedzią społeczeństw (gospodarki i polityki) na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej – i bogate, i biedne: **w jaki sposób, przy silnym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych, zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne** w zakresie wolumenu i standardu świadczenia usług publicznych<sup>2</sup>. Szybkie tempo wzrostu oczekiwań społecznych, stale narastające od kilku dekad, zestawione z możliwościami niezbędnymi dla ich zaspokojenia wydatków, finansowanych ze środków publicznych, powodowało (i powoduje nadal) narastanie sytuacji kryzysowych - tak w wymiarze społecznym i politycznym jak i w konsekwencji – gospodarczym. Próby rozwiązania problemu metodą odchodzenia władzy publicznej od odpowiedzialności za poziom i standard świadczonych usług (prywatyzacja danego rodzaju usług), okazały się nie do końca udane. Możliwości w tym zakresie są silnie ograniczone względami społecznymi, politycznymi czy wreszcie ekonomicznymi. Spektakularnym przykładem jest tu historia szerokiego programu prywatyzacji realizowanego w latach siedemdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii. Został on zahamowany w latach dziewięćdziesiątych ze względów na niską skuteczność realizacji celu<sup>3</sup> oraz narastający brak przyzwolenia społecznego na kontynuację procesu prywatyzacji usług publicznych. W poszukiwaniu innego rozwiązania odwołano się w Wielkiej Brytanii do kapitału prywatnego. W 1992 r. uchwalono Private Finance Initiative Law, ustalającą **reguły współpracy publiczno – prywatnej przy realizacji zadań publicznych**, pozwalające na przenoszenie części ryzyk tradycyjnie przypisanych partnerowi publicznemu na prywatnego. Wysokość wynagrodzenia, kształtowana adekwatnie do ich poziomu, rekompensuje partnerowi prywatnemu podjęte przez niego ryzyka (w tym i wydatki). Taki podział praw i obowiązków pozwolił na wykreowanie dla podmiotów prywatnych nowej przestrzeni rynkowej osiągania dochodów, a partnerom publicznym umożliwił istotne zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji usług publicznych. Po kilku latach powolnego przyswajania przez rynek i administrację publiczną zaproponowanych reguł gry i po dojściu Partii Pracy do władzy, nastąpiło rzeczywiste wdrożenie PPP do praktyki. Miało to jednak ścisły związek z zaangażowaniem się struktur państwowych w proces upowszechniania się tej formy współpracy – opracowanie polityki upowszechniania, powołanie specjalnego zespołu zadaniowego (w Ministerstwie Finansów) do koordynacji działań na szczeblach rządowym i samorządu terytorialnego, opracowania wytycznych i wzorców postępowania oraz ewaluacji korzyści

---

<sup>2</sup> Tych, co do których prawo korzystania oraz stopień dostępności do nich zapisane są w postaci umowy społecznej w każdym kraju, nakładającym na władze publiczne odpowiedzialność za ich świadczenie.

<sup>3</sup> Istotne ograniczenie wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu względnie podobnego poziomu dostępu do powiększającego się zbioru zdobyczy cywilizacyjnych.

ekonomicznej proponowanej formuły działania (w porównaniu z metodą tradycyjną)<sup>4</sup>. Obecnie Wielka Brytania jest niekwestionowanym liderem w realizacji PPP i jego upowszechnieniu przypisuje się prawie 5-krotny (w stosunku do roku 1997) wzrost inwestycji publicznych. W zasadzie wszystkie kraje europejskie po kilku latach wybrały tę samą drogę rozwiązania problemu – stosowanie formuły PPP, jako jednej z metod wyjścia z kryzysu niedoboru środków publicznych i sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym współczesnego świata<sup>5</sup>.

## Paradygmat PPP

W poszukiwaniu remedium na opisane powyżej wyzwania cywilizacyjne odwołano się w pierwszej kolejności do prywatyzacji usług publicznych jako odpowiedzi najprostszej. Prywatyzacja oznacza jednak odstąpienie od obowiązku odpowiedzialności państwa za poziom dostępności do usług (urynkowienie dostępności) a więc, w przeważającej ilości przypadków, złamanie umowy społecznej<sup>6</sup>.

Części usług – takich jak obronność (wojsko) czy wymiar sprawiedliwości i więziennictwo nie da się sprywatyzować. Zakres stosowania tej odpowiedzi jest zatem ograniczony a priori, niezależnie od zróżnicowania poziomu przyzwolenia społecznego na prywatyzację w poszczególnych krajach czy poziomu zamożności, uwarunkowań historycznych i kulturowych.

Ograniczenie możliwości prywatyzacji świadczenia usług publicznych powodowane jest także względami racjonalności ekonomicznej z powodu:

- braku dostatecznie dużego popytu ze strony beneficjentów (nabywców takiej usługi) a więc skutkującego brakiem zainteresowania podmiotu prywatnego przejęcia „obowiązku” jej świadczenia;
- braku możliwości wywiązania się z nowo podjętych zobowiązań właścicielskich - do tej grupy usług należy np. społeczne budownictwo mieszkaniowe (prywatyzacja mieszkań na wynajem o regulowanym czynszu przez ich dotychczasowych lokatorów) – prawu własności nieruchomości towarzyszy bowiem obowiązek jej utrzymania.

Filozofia partnerstwa publiczno – prywatnego sprowadza się do konstatacji – **prywatyzować działalność gospodarczą** związaną ze świadczeniem usług publicznych, ale **odpowiedzialność za poziom dostępności do tych usług**, zgodny z przepisami prawa, **pozostawiać nadal domeną władzy publicznej**. Jest to zatem pozytywna odpowiedź na pytanie, co zrobić przy braku środków na świadczenie usług publicznych na poziomie oczekiwanym przez społeczeństwo, jeśli sektor publiczny

---

<sup>4</sup> Realny wpływ na usprawnienie upowszechniania PFI/PPP w Wielkiej Brytanii w takich sektorach jak drogi, więziennictwo, ochrona zdrowia, informatyzacja oraz obronność było opublikowanie w 1997 r. tzw. Przeglądu Bates’a. Zawierał on 29 rekomendacji dotyczących strategii wdrażania PFI/PPP, precyzujących przede wszystkim podział odpowiedzialności za realizację usług społecznych między partnerem publicznym i prywatnym oraz zakres możliwego wsparcia prywatnych działań w zakresie PFI/PPP przez sektor rządowy (K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 126).

<sup>5</sup> Por.: „W kontekście działań naprawczych, partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) mogą 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 do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie zwiększania znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych, KOM(2009) 615, Bruksela, 2009, s. 2).

<sup>6</sup> Pojęcie prywatyzacji w literaturze przedmiotu rozumiane jest jako „zmiany w sferze stosunków własności, mające na celu zastąpienie zbiorowego i anonimowego właściciela, jakim jest państwo, innym właścicielem, w przypadku którego możliwa byłaby egzekucja praw własności” (M. Ratajczak, Infrastruktura w gospodarce rynkowej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999, s. 96).



dąży do zmniejszenia kosztów funkcjonowania przy braku przyzwolenia społecznego na prywatyzację zadań publicznych lub prywatyzacja ta jest nie możliwa (brak racjonalności ekonomicznej, sektor prywatny nie jest nią zainteresowany).

**PPP nie jest prywatyzacją, ale ją zastępuje.** Zastępuje także tradycyjny sposób realizacji usług publicznych polegający na zleceniu (zamówienia publiczne) poszczególnych faz realizacji przedsięwzięć ze sfery usług publicznych (projektowanie, budowa, zarządzanie, eksploatacja) odrębnym podmiotom i płacenie im za każdy etap zrealizowanej umowy - zlecenia.

W PPP podmiot prywatny staje się odpowiedzialny za te działania w danym przedsięwzięciu, które potrafi wykonywać najlepiej, gdyż właśnie po to został zorganizowany; podmiot publiczny za te działania, dla których został utworzony na mocy prawa i których nikt inny nie wykona<sup>7</sup>.

Paradygmat, na którym opiera się koncepcja PPP można sformułować w następujący sposób:

- w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej prawa i obowiązki władz publicznych i obywateli składają się na umowę społeczną. Jej gwarantem jest ogół przepisów prawnych, od konstytucji poczynając;
- władze publiczne nie są w stanie wywiązać się z przewidzianego prawem obowiązku świadczenia usług publicznych na poziomie prawnie zagwarantowanym i w standardach oczekiwanych przez obywateli;
- kapitał prywatny mógłby zastąpić władze publiczne w świadczeniu takich usług, oznaczałoby to jednak poddanie usług publicznych działaniom praw rynkowych, ze wszystkimi tego konsekwencjami i w wielu przypadkach - złamanie umowy społecznej;
- dla rozwiązania tego dylematu istnieje potrzeba znalezienia nowej formuły działania, która zapewni zwiększenie efektywności działań stricte gospodarczych, które są konieczne dla wytwarzania usług publicznych, ale zagwarantuje jednocześnie cenę (dostęp do) usług oraz standard ich świadczenia na poziomie określonym umową społeczną;
- powyższa formuła wyznacza obu stronom: podmiotowi publicznemu i prywatnemu zadania (obowiązki), tradycyjnie do nich przypisane. Podmiot publiczny pozostaje nadal odpowiedzialny za warunki dostępu do danej usługi oraz jej jakość. Podmiot prywatny (kapitał) – przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej wytwarzania.

Zastosowanie formuły PPP jest pozytywną odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne, gdyż:

- strona publiczna uzyskuje **dostęp do prywatnego kapitału** – co w warunkach ogromnych potrzeb w sferze usług publicznych oraz ograniczonych zasobów władzy publicznej, umożliwia przyspieszenie nakładów na rozwój jej infrastruktury,

---

<sup>7</sup> Pozostawienie po stronie sektora publicznego odpowiedzialności za poziom świadczonych usług zostało uznane przez Komisję Europejską za fundamentalną zaletę PPP w stosunku do prywatyzacji usług publicznych (*Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 30.04.2004 r., COM (2004) 327, s. 5). Jednocześnie KE podkreśliła za Parlamentem Europejskim znaczenie postępowania zgodnego z prawem zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu „do zapobiegania ograniczeniom konkurencji oraz określania i monitorowania warunków dotyczących jakości, dostępności i wymagań środowiskowych” (*Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca Zielonej Księgi o usługach interesu publicznego*, zatwierdzona 14 stycznia 2004, wg *Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych...*, op. cit., s. 5).

- **PPP jest tańsze** niż tradycyjna forma realizacji inwestycji; mimo wyższej ceny pozyskania kapitału przez podmiot prywatny PPP pozwala osiągnąć oszczędności rzędu **15-17%**<sup>8</sup> w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji – lepsze zarządzanie, kryterium efektywności ekonomicznej liczone dla całego okresu życia projektu a nie odrębnie dla poszczególnych jego faz działania,
- **projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej** niż w metodzie tradycyjnej, w której jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem<sup>9</sup>; w PPP około 70 % inwestycji realizowanych jest zgodnie z założonym harmonogramem i budżetem<sup>10</sup>,
- **jakość usług** dostarczanych przez partnera prywatnego **jest wyższa**, co wynika ze zwiększonego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu,
- następuje **podział ryzyk między partnera publicznego i prywatnego** – każdy z partnerów odpowiada za ryzyka, z którymi sobie lepiej (taniej, wydajniej, szybciej) radzi,
- odpowiedni podział ryzyk pozwala partnerowi publicznemu na **nie wliczanie zobowiązań finansowych**, zaciąganych w ramach zawartej umowy o PPP, **do długu publicznego**<sup>11</sup>.

W zasadzie wszystkie funkcjonujące w Europie definicje PPP opierają się na wymienionym powyżej paradygmacie, inaczej co prawda akcentując cechy charakterystyczne takiego przedsięwzięcia.

## Definicje partnerstwa publiczno - prywatnego

### Definicja funkcjonalna

Terminem partnerstwa publiczno – prywatnego określa się projekty inwestycyjno-eksploatacyjne realizowane w oparciu o umowę długoterminową wspólnie – przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego (podmioty rynkowe), których celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych.

Istotna w tej definicji jest wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego - tworzona po to, by obaj partnerzy wspólnego działania mogli dobrze realizować cele, dla których istnieją. Partner publiczny – świadczyć usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa, partner prywatny – prowadzić działalność gospodarczą i osiągać z tego tytułu zyski. PPP to – z założenia – nie prywatyzacja działań władzy publicznej, zwolnienie jej z obowiązków świadczenia usług publicznych

<sup>8</sup> Arthur Andersen and Enterprise LSE, *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, January 2000, s. 31.

<sup>9</sup> *PFI: Meeting the Investment Challenge*, HM Treasury, 2003, str. 37.

<sup>10</sup> Warto przytoczyć w tym kontekście wyniki dokonanej przez brytyjski Krajowy Urząd Kontroli (*National Audit Office*) ewaluacji projektów PFI/PPP na październik 2009 r. Aż w 65% projekty PFI/PPP prowadzone są zgodnie z zakładanym budżetem oraz w 69% zgodnie z harmonogramem, co przewyższa wskaźniki dla projektów realizowanych w formule tradycyjnej. Ponadto aż w 91% przypadków projekty PFI/PPP uzyskały pozytywną (dobrą lub bardzo dobrą) ocenę jakości projektowania oraz jakości budowlanej (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie zwiększania..., op. cit., s. 4).

<sup>11</sup> Szczegółowo wpływ zobowiązań wynikających z PPP na dług publiczny na podstawie Decyzji Eurostatu nr 18/2004 zostanie przedstawiony w rozdziale 5.2.

czy też odpowiedzialności za poziom dostępności do nich. W przedsięwzięciu PPP, rozdzielone zostają domeny działań gospodarczych i odpowiedzialności politycznej (prawnej). Sprywatyzowane zostają działania gospodarcze – proces inwestycyjny, eksploatacji i zarządzania projektem. Za poziom i jakość dostępnych społeczeństwu usług publicznych nadal odpowiada jednak władza publiczna.

Umowa o PPP ma charakter cywilno-prawny, określa prawa i obowiązki obu stron, identyfikuje i wycenia ryzyka ich dotrzymania oraz zawiera mechanizm pozwalający na wypłatę wynagrodzenia dla partnera prywatnego w adekwatnej wysokości do podjętych w umowie zobowiązań w zakresie poziomu i standardu świadczonych przez niego usług.

### **Definicja prawna - prawo polskie**

Zgodnie z definicją zawartą w obowiązującej obecnie ustawie PPP<sup>12</sup> (art.1 ust.2), PPP można określić, jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego.

**Za podmiot publiczny** uznaje się, zgodnie z art.2 pkt. 1 ustawy o PPP jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, inną osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują ją w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

oraz związki wyżej wymienionych podmiotów.

**Partnerem prywatnym** natomiast jest, w rozumieniu Ustawy o PPP (art. 2 pkt. 2), przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny<sup>13</sup>.

**Przedmiotem umowy** o PPP jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego za wynagrodzeniem. Partner prywatny zobowiązuje się do poniesienia, w całości lub w części, nakładów na realizację przedsięwzięcia (lub poniesienia ich przez osobę trzecią), a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w celu osiągnięcia celu przedsięwzięcia, a szczególności poprzez wniesienia wkładu własnego (art.7 ust. 1). Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.

**Przedsięwzięcie** w rozumieniu Ustawy to:

---

<sup>12</sup> Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100).

<sup>13</sup> Zgodnie z zapisami Ustawy o PPP z 2008 r. partnerami prywatnymi mogą być tylko podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W stosunku do Ustawy z 2005 r. z katalogu podmiotów uprawnionych do pełnienia roli partnera prywatnego usunięto organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe (Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym z dnia 28 lipca 2005r., art. 4 pkt 2).

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie

– połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno- prywatnego lub jest z nim związany (art. 2 pkt. 4 Ustawy o PPP z 2008 r.).

Powołana definicja dopuszcza szerokie zastosowanie formuły partnerstwa publiczno- prywatnego do realizacji większości usług publicznych, a jej głównym elementem konstytuującym przedsięwzięcie jest obecność składnika majątkowego trwale związanego z realizowaną usługą lub świadczeniem<sup>14</sup>.

Należy także wspomnieć o poprzedniej regulacji (Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym z 28 lipca 2005 r.<sup>15</sup>), która określała pojęcie partnerstwa publiczno – prywatnego, jako **współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego**, opartą na umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym i służącą realizacji zadania publicznego, **jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie**. Zgodnie z tymi zasadami, partner prywatny ponosić miał w całości lub w części nakłady na realizację przedsięwzięcia, lub zapewnić ich poniesienie przez inne podmioty.

Partnerstwo publiczno – prywatne mogło stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeśli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Dodatkową korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność wydatków podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia.

Definicje PPP w obu ustawach są podobne, ale nie tożsame. Różnice dotyczą przede wszystkim:

- zarezerwowania/ograniczenia w ustawie z roku 2005 nazwy/formuły PPP do przedsięwzięć realizowanych w oparciu zasady określone w ustawie<sup>16</sup>. W obecnie obowiązującym akcie prawnym (ustawa z 2008 r.) nie ma takiego ograniczenia. Jednoznacznie wskazuje to na możliwość realizacji przedsięwzięć PPP na mocy innych ustaw (o koncesji na roboty budowlane lub usługi – styczeń 2009 r., o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, Kodeksu Cywilnego), a nadanie jej formy PPP wynika wprost ze spełnienia warunku art. 2.;

<sup>14</sup> Por. „Zakres dopuszczalnej współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego został bardzo szeroko określony w ustawie o PPP. Wyznacza go w pierwszej kolejności pojemna definicja przedsięwzięcia, którym będzie każde świadczenie, o ile jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno – prywatnego lub z nim związanym” (K. Łyszek, M. Domurat, Uregulowania prawne dotyczące PPP oraz koncesji na roboty budowlane i usługi, [w:] Partnerstwo publiczno – prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź (praca zbiorowa), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 17). Składnik majątkowy to w zależności od przedsięwzięcia nieruchomości, przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, rzecz ruchoma a także prawo majątkowe.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

<sup>16</sup> Jednocześnie w Ustawie Prawo zamówień publicznych wprowadzono koncesję na roboty budowlaną, zwaną wówczas „małym PPP”. To określenie stosowane było w praktyce również na początku obowiązującej obecnie Ustawy o PPP i Ustawy o koncesji (por. R. Cieślak, PPP czy koncesja?, „Builder”, wrzesień 2009, s. 20-21).

- ustawowego uzależnienia (w ustawie z roku 2005) decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP od spełnienia warunku uzyskania wyższej korzyści dla interesu publicznego. Warunkowi temu towarzyszył zapis o obowiązku wykonania analiz w tym przedmiocie. W obecnie obowiązującej ustawie nie ma takiego obowiązku;
- ustawowego zobowiązania (w ustawie z roku 2005) podmiotu publicznego do uzyskania zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych w przypadku, gdy przedsięwzięcie wymaga, choćby częściowo, finansowania z budżetu państwa. Ustawa z 2008 r. złagodziła te regulacje określając, iż podmiot publiczny będzie zobowiązany uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych w przypadku przedsięwzięć, które wiążą się z zaangażowaniem środków budżetowych w wysokości przekraczającej 100 mln zł. Z obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych wyłączono także środki przeznaczone na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 984). Ustawa wprowadza również wytyczną, zgodnie z którą minister właściwy do spraw finansów publicznych udzielając zgody, kieruje się bezpieczeństwem finansów publicznych (art. 18).

Przywołanie w tym miejscu poprzednio obowiązujących regulacji dotyczących realizacji przedsięwzięć w formie PPP wynika z walorów poznawczych zastosowanych uprzednio definicji i rozwiązań - rozszerzających i ułatwiających sposób rozumienia istoty PPP, a także wpływu tej formy realizacji usług publicznych na poziom zadłużenia finansów państwa. Są to kwestie szczególnie istotne na wczesnym etapie wdrażania PPP do praktyki działania władz publicznych. Co więcej, brak ustawowego obowiązku przeprowadzenia analiz korzyści wyboru formuły PPP nie oznacza, iż władza publiczna powinna czuć się zwolniona z konieczności porównania skuteczności, korzyści i efektywności realizacji przedsięwzięcia w obu formułach – tradycyjnej i PPP. Dobre praktyki stosowane w innych krajach pokazują, że jest ono dokonywane nawet wtedy, gdy prawo tego nie nakazuje.

### **Inne istotne definicje partnerstwa publiczno-prywatnego**

**Komisja Europejska** nie definiuje jednoznacznie PPP, a jedynie określa ramy, w których mieszczą się zróżnicowane, zależne od specyfiki przedsięwzięcia i jego aktorów, relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Dopuszcza się zatem różnorodność form współpracy obu partnerów, w efekcie których następuje zwiększenie świadczenia usług publicznych<sup>17</sup>. Kluczowe kwestie z punktu widzenia Komisji Europejskiej w ramach realizacji przedsięwzięcia w systemie PPP to:

- zapewnienie otwartego dostępu podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych,
- zapewnienie uczciwej konkurencji w procedurze wyboru partnera,
- ochrona szeroko pojętego interesu publicznego,

---

<sup>17</sup> A. Glapa, Partnerstwo publiczno-prywatne, jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 9.

- przejrzyste i precyzyjne określenie optymalnego poziomu zaangażowania środków publicznych niezbędnych dla osiągnięcia celu przedsięwzięcia jak i zapobieżenia pozyskania nienależnego zysku przez partnera prywatnego,
- wybór optymalnego modelu PPP,
- maksymalizacja wartości dodanej uzyskiwanej dzięki PPP w stosunku do innych sposobów realizacji zadań z zapewnieniem jasnych zasad ogólnych i szczegółowych realizacji projektu<sup>18</sup>.

Definicja **Parlamentu Europejskiego** jest zbieżna z rozumieniem Komisji Europejskiej. Warto zauważyć jest natomiast uwypuklenie w analizie wydanej przez PE waloru uzyskiwania większych korzyści (Value for Money) w projektach PPP niż w formule tradycyjnej. We właściwie przygotowanym przedsięwzięciu PPP możliwe są: redukcja czasu realizacji projektu, optymalny podział ryzyka, szybkie udostępnienie przedmiotu projektu i co za tym idzie dobra dostępność powiązanych z nim usług publicznych oraz uzyskanie satysfakcjonującej dla odbiorców końcowych jakości świadczonych usług<sup>19</sup>.

**Dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)**, PPP to ogólna nazwa związków między sektorem prywatnym a organizacjami publicznymi zmierzających do wykorzystania środków lub doświadczeń sektora prywatnego w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług<sup>20</sup>.

Zgodnie z definicją **Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju** natomiast PPP to długoterminowe porozumienie sektora publicznego i prywatnego, w którym podmioty prywatne odpowiedzialne są zwykle za czynności związane z procesem inwestycyjnym oraz eksploatacją obiektu (projektowanie, budowa, eksploatacja), ale również finansowanie inwestycji oraz świadczenie usług publicznych na terenie wybudowanego obiektu. Istotą PPP w ocenie EBOR jest zróżnicowanie rozłożenie odpowiedzialności pomiędzy partnerów, a co za tym idzie również ryzyka związanego z realizacją inwestycji<sup>21</sup>.

Według **Standard & Poor's**, PPP to jakkolwiek średnio lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniami i możliwościami finansowymi każdego z partnerów w celu uzyskania oczekiwanych wyników<sup>22</sup>.

Istotne jest również rozumienie partnerstwa publiczno – prywatnego w statystyce finansów publicznych i zaliczania aktywów i zobowiązań wynikających z realizacji umowy PPP odpowiednio do bilansu partnera publicznego i do długu publicznego. Wytyczne w tym zakresie sformułował **Eurostat**

<sup>18</sup> Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 30.04.2004, COM(2004) 327 final, s. 4.

<sup>19</sup> A. Renda, L. Schrefler, Public – private partnerships. Models and trends in the European Union, European Parliament, IP/A/IMCO/SC/2005-161, 2006, s. 2.

<sup>20</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, Rola EBI w Partnerstwach Publiczno – Prywatnych, lipiec 2004r., s. 1.

<sup>21</sup> Public Finance Guidelines. PPP Toolkit, European Bank for Reconstruction and Development, 30 January 2004, s. 2.

<sup>22</sup> Infrastructure & Public Finance Ratings, Standard&Poor's PPP Credit Survey 2005r., s. 5.

w 2004 r. w Decyzji nr 18/2004<sup>23</sup>, a następnie uszczegółowił w podręczniku dotyczącym wpływu umów PPP na stan rachunków narodowych<sup>24</sup>. W związku z artykułowaną od dłuższego czasu potrzebą doprecyzowania niektórych zapisów Decyzji i podręcznika w 2010 r. opublikowano jego nową, uszczegółowioną wersję<sup>25</sup>.

Zgodnie z zapisami podręcznika „termin "PPP" jest używany wyłącznie w celu opisanie szczególnego rodzaju umów długoterminowych, w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi na rzecz partnera [prywatnego – przypis autora] całość lub większość płatności wynikających z umowy. W rachunkach narodowych aspekt ten odróżnia PPP od koncesji, w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi żadnych stałych płatności na rzecz partnera lub płatności te nie stanowią większości płatności otrzymywanych przez partnera”<sup>26</sup>.

Definicje przyjęte w poszczególnych krajach stosujących PPP są zróżnicowane, jednak ich cechą wspólną jest podkreślanie długoterminowości współpracy między partnerem publicznym i prywatnym oraz podział zadań i odpowiedzialności za realizację usługi publicznej<sup>27</sup>.

Na uwagę zasługuje natomiast określenie PPP **w prawie niemieckim**<sup>28</sup>, gdzie istotą PPP jest całościowe podejście do oceny projektów i w rezultacie zapewnienie zwiększenia efektywności projektów, poprzez długoterminowe umowy (przekazujące partnerowi prywatnemu obowiązki inwestycyjne – w tym finansowanie i eksploatacyjne). Powodem przytoczenia tu niemieckiego sposobu definiowania PPP jest szczególny nacisk jaki jest położony na tej właściwości PPP integracja odpowiedzialności z tytułu działań inwestycyjnych i eksploatacyjnych w jednym podmiocie – prywatnym), która ułatwia zwiększenie efektywności realizacji projektów i umożliwia tym samym porównywanie rzeczywistych kosztów i efektów projektu w całym okresie jego funkcjonowania (a nie wyodrębniania ich dla poszczególnych etapów jego realizacji).

---

<sup>23</sup> Decyzja EUROSTAT 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. o klasyfikacji zobowiązań z tytułu PPP w zakresie długu publicznego.

<sup>24</sup> Eurostat, Długoterminowe umowy pomiędzy jednostkami sektora rządowego i samorządowego a podmiotami spoza tego sektora (Partnerstwo publiczno-prywatne), Luxemburg 2004.

<sup>25</sup> Eurostat, Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA 95, Luxemburg 2010, <http://www.bazappp.gov.pl/article/157/>.

<sup>26</sup> *Ib.*, s. 2.

<sup>27</sup> Cenquier A., Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 44-51.

<sup>28</sup> Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity, PWC, 2005, s. 14 cytowane za German PPP Task Force, German Transport, Construction and Housing Ministry (Bundesministerium für Verkehr, Bauen and Wohnen).

## Rozwój partnerstwa publiczno- prywatnego

---

### 2.1. Uwagi ogólne

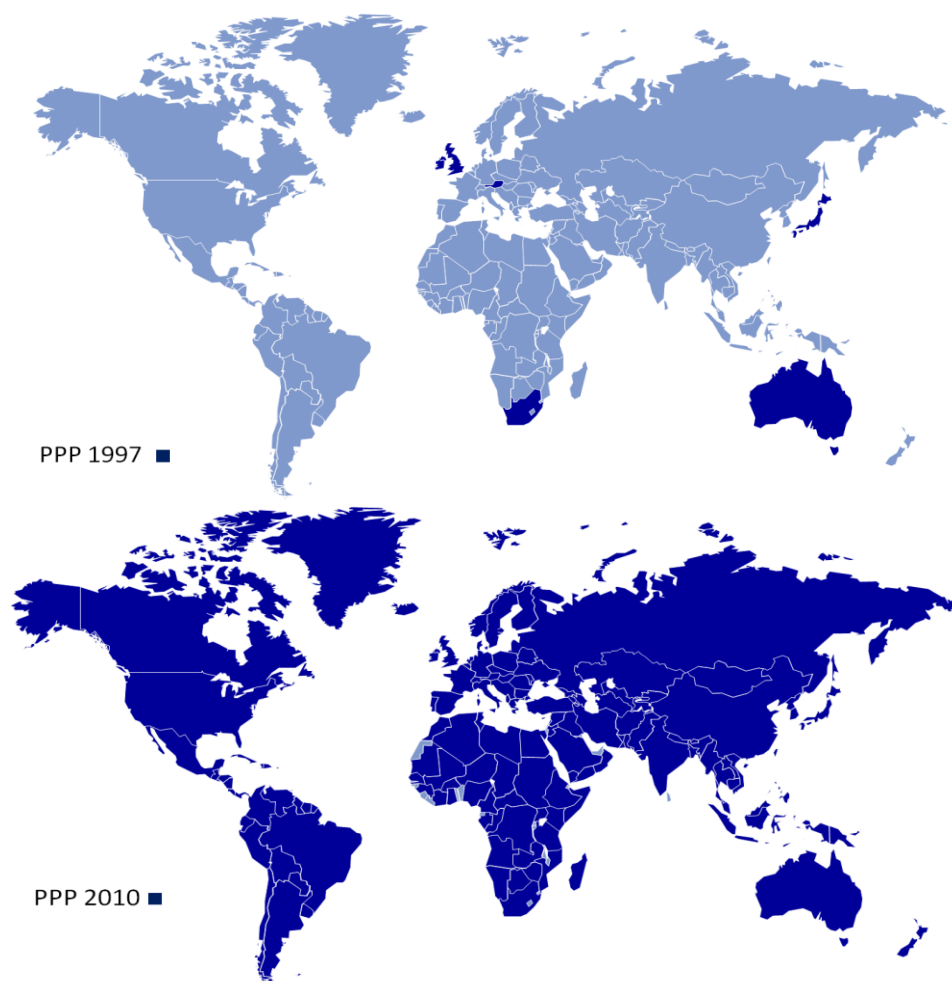
Właściwości PPP, takie jak:

- korzystność – możliwość sprostania nowym, społecznie uzasadnionym wyzwaniom,
- skuteczność – realizacja potrzeb mimo braku środków w budżetach publicznych,
- efektywność – mniejsze koszty działania niż w tradycyjnej formule realizacji zadań publicznych,

powodują, iż PPP stało się coraz powszechniej używanym instrumentem do realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych i usługowych.

Wyraźny wzrost usług publicznych realizowanych w formule PPP datuje się na ostatnie 10-15 lat. Poniższa mapa obrazuje rozwój PPP w latach 1997-2010.

**Mapa 1. Dynamika rozwoju PPP na świecie w latach 1997 – 2010. Stosowanie PPP zaznaczono ciemniejszym kolorem.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *PPPs in Developing Economies: Overcoming Obstacles to Private Sector Participation*, DEPFA BANK 2007, Dublin, s. 7.



W roku 1997 tylko 5 krajów na świecie: Wielka Brytania, Australia, Republika Południowej Afryki, Japonia oraz Austria stosowały formułę PPP do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. 13 lat później zdecydowana większość Państw na świecie miała już styczność z partnerstwem publiczno-prywatnym.

**Obok wymienionych wyżej przyczyn szybkiego rozpowszechniania się PPP w ostatnim dziesięcioleciu wspólnych dla wszystkich krajów demokratycznej gospodarki rynkowej:**

- silnego deficytu środków publicznych oraz rosnącego zadłużenia i spadających przychodów podmiotów publicznych,
- rosnących oczekiwań społecznych w zakresie jakości i dostępności infrastruktury oraz usług o charakterze publicznym, niskich umiejętności urzędników w zakresie zarządzania projektami inwestycyjnymi i szacowania kosztów późniejszej eksploatacji powstałych obiektów,

istnieją także przyczyny specyficzne, ściśle związane z indywidualnymi uwarunkowaniami poszczególnych krajów – społecznymi, ekonomicznymi, kulturowymi, politycznymi (np. sposób funkcjonowania państwa, ustrój prawny) czy wreszcie historycznymi.

Do specyficznych przyczyn potrzeby rozwoju PPP w Polsce można przykładowo zaliczyć:

- dużą skalę zaniedbań w zakresie infrastruktury i usług publicznych w latach realnego socjalizmu,
- wyzwania, przed jakim stają władze publiczne w zakresie wykorzystania środków unijnych w latach 2007 – 2013 (67-90 mld euro) oraz prawdopodobnie w kolejnym okresie budżetowym - związana z tym konieczność wyłożenia własnych funduszy na cele współfinansowania projektów korzystających z funduszy unijnych,
- oferowaną przez europejskie regulacje prawne, możliwość realizacji usług publicznych w formule PPP bez konieczności zwiększania deficytu finansów publicznych<sup>29</sup>,
- upolitycznienie procesu prywatyzacji i wykorzystywanie jej do bieżących gier politycznych (negatywne konotacje społeczne prywatyzacji).

## **2.2. Rozwój PPP – czynniki sprzyjające i bariery**

### **Stosowanie PPP, może przynosić następujące korzyści sektorowi publicznemu:**

- zaangażowanie kapitału prywatnego dla realizacji usług publicznych (swoiste zastąpienie środków publicznych kapitałem prywatnym) – co w warunkach ogromnych potrzeb infrastrukturalnych oraz ograniczonych zasobów własnych<sup>30</sup>, umożliwia przyspieszenie nakładów na rozwój infrastruktury,

---

<sup>29</sup> Zarówno w polskiej Konstytucji, jak i w Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. znajduje odbicie zapis Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ograniczający limit zadłużenia sektora finansów publicznych do 60% PKB oraz deficytu finansów publicznych do 3% PKB wyrażonego w cenach rynkowych..

<sup>30</sup> W Polsce budżety publiczne zbliżają się do ustawowego progu 60% zadłużenia. W Polsce zadłużenie sektora finansów publicznych zbliża się do progu 60% zadłużenia, a jednocześnie od 1 stycznia 2014 r. na mocy art. 243 Ustawy o finansach

- odroczenie wydatków publicznych i rozłożenie ich na cały okres funkcjonowania projektu - płatności (wynagrodzenie) na rzecz partnera prywatnego rozpoczęte dopiero w momencie uruchomienia świadczenia usług (po zakończeniu fazy inwestycji),
- możliwość podziału ryzyka między strony: prywatną i publiczną – każdy z partnerów odpowiada za ryzyka, z którymi sobie lepiej (taniej, wydajniej, szybciej) radzi, którymi sprawniej zarządza (w formule tradycyjnej wszystkie ryzyka obciążają stronę publiczną),
- przy odpowiednim, zgodnym z wytycznymi Eurostatu, podziale ryzyka, możliwość zwiększenia ilości i jakości świadczenia usług publicznych bez konieczności zwiększania długu publicznego<sup>31</sup>,
- zwiększenie efektywności realizacji inwestycji – PPP pozwala osiągnąć oszczędności rządu 15-17%<sup>32</sup> w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji,
- szybsze i skuteczniejsze zaspakajanie potrzeb w zakresie usług publicznych niż w metodzie tradycyjnej, w której jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem<sup>33</sup>,
- lepszą jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego, co wynika ze zwiększonego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu,
- definiowanie kosztów całkowitych przed podjęciem decyzji inwestycyjnej, jasno określone potrzeby budżetu publicznego w przyszłości,
- stabilne, długoterminowe kontrakty,
- niezależność od rocznego budżetu sektora publicznego,
- elastyczność w ustalaniu specyfikacji produktu końcowego lub usługi,
- większe możliwości dostarczania nowych, innowacyjnych usług wysokiej jakości,

---

publicznych z 27 sierpnia 2009 r. zaczyna obowiązywać nowy wskaźnik zadłużenia. Jego istotą jest dążenie do utrzymania równowagi budżetu, poprzez uzależnianie możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań od obciążenia budżetu zobowiązaniami z trzech poprzedzających lat oraz możliwości aktywnego wykorzystania majątku posiadanego przez podmioty publiczne. „Odniesienie sumy spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (art. 243 Ustawy o finansach publicznych). Z jednej strony nowy wskaźnik miał uelastyczyć możliwości prowadzenia aktywnej polityki dochodowej (zwłaszcza JST), z drugiej w sytuacji, gdy wiele podmiotów publicznych wyżyło się już części majątku, możliwość ta wydaje się czysto teoretyczna. Frustrację wzbudza również fakt, że JST – co zostało podkreślone Uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 16 czerwca 2010 r. – które prowadziły aktywną politykę inwestycyjną dotychczas, a zwłaszcza korzystały z wsparcia unijnego, są na straconej pozycji, jeśli chodzi o możliwości zaciągania nowych zobowiązań. W ich przypadku nie ma możliwości finansowania publicznego inwestycji (Uchwała Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., s. 3).

<sup>31</sup> Zgodnie z decyzją Eurostatu Nr 18/2004 z 11 lutego 2004 r.: Jeśli partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową oraz jedno z dwóch – ryzyko dostępności albo popytu, wówczas przedsięwzięcie nie będzie skutkowało powiększeniem długu i deficytu publicznego. (szczegółowe wyjaśnienie poszczególnych rodzajów ryzyka w rozdziale 5.1.).

<sup>32</sup> Arthur Andersen and Enterprise LSE, *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, January 2000.

<sup>33</sup> PFI: *Meeting the Investment. Challenge*, HM Treasury, 2003, str. 37.

- możliwość generowania dodatkowych przychodów (pożytków) od stron trzecich (np. zarządzając budynkiem - wynajęcie nadwyżek powierzchni użytkowych),
- większe możliwości wykorzystania innowacji (m.in. łatwiejszy dostęp do informacji o nich, większe możliwości finansowe, przerzucenie ryzyka innowacyjności na partnera prywatnego).

**Głównymi barierami dla szerszego stosowania PPP są natomiast:**

- brak wiedzy na temat PPP, brak pozytywnych przykładów stosowania PPP i standardów dotyczących realizacji projektów,
- brak zatwierdzonej krajowej strategii upowszechniania PPP,
- nieuporządkowane, skomplikowane czy mało przyjazne – nieuwzględniające specyfiki PPP prawo i brak jego przejrzystości (np. brak swobody w zakresie wyboru firm podwykonawczych w projektach PPP – narzucanie firmom prywatnym stosowania PZP czy solidarna odpowiedzialność - w całym okresie życia projektu - wszystkich uczestników konsorcjum realizującego PPP),
- brak dostatecznej świadomości tego jak istotne i pomocne jest zaangażowanie profesjonalnych doradców w przygotowanie i realizację projektów w formule PPP<sup>34</sup>,
- wysokie koszty przygotowania projektów,
- bariera mentalna – nieufność społeczeństwa wobec wszelkich form prywatyzacji świadczenia usług publicznych, spowodowana najczęściej brakiem wiedzy na ten temat,
- brak wzajemnego zaufania występujący między przedstawicielami sektora publicznego, a światem biznesu,
- niesprawność postępowań administracyjnych – dotyczyć może choćby konieczności uzyskania różnego rodzaju zgód i pozwoleń niezbędnych do realizacji projektu PPP,
- niedostateczna jakość kadr administracji publicznej mającej zajmować się nową dziedziną taka jak PPP,
- opór (np. niechęć do podejmowania decyzji) ze strony pracowników administracji publicznej dla wprowadzenia PPP, spowodowany najczęściej obawą o konsekwencje zawodowe i prawne w przypadku podjęcia kontrowersyjnej decyzji.

Podsumowaniem niniejszych rozważań może być poniższa tabela, która przedstawia korzyści i bariery, jakie napotyka sektor publiczny i prywatny w stosowaniu PPP.

---

<sup>34</sup> Z analiz przeprowadzonych przez Centrum PPP wynika, że spośród postępowań przetargowych ogłoszonych w latach 2009-2010 niewspieranych przez doradców, aż 62% zostało anulowanych a tylko 10% zakończyło się podpisaniem umowy.

**Tabela 1. Korzyści i bariery korzystania z modelu partnerstwa publiczno-prywatnego**

	Korzyści	Bariery
Sektor publiczny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Większe możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych</li> <li>• Ukończenie projektów w ramach przewidzianego budżetu i harmonogramu</li> <li>• Gwarancja jakości świadczonych usług i utrzymania infrastruktury</li> <li>• Wykorzystanie doświadczeń i umiejętności sektora prywatnego</li> <li>• Alokacja ryzyka i wartość dodana (value for money)</li> <li>• Pozabilansowe ujęcie inwestycji</li> <li>• Koncentracja na rezultatach oraz podstawowej działalności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wyższy koszt kapitału</li> <li>• Zagrożenie nieodpowiedniego transferu ryzyk</li> <li>• Utrata kontroli zarządzania aktywami</li> <li>• Długotrwały i kosztowny proces przetargowy</li> <li>• Brak elastyczności w użytkowaniu aktywów i oferowanych usługach</li> <li>• Zagrożony projekt w przypadku upadłości partnera prywatnego</li> </ul>
Sektor prywatny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Długoterminowe, stabilne kontrakty</li> <li>• Motywacja do osiągnięcia wysokiej wydajności</li> <li>• Mniejsza zależność od rocznych budżetów publicznych i cykli rynkowych</li> <li>• Możliwość generowania dodatkowych przychodów</li> <li>• Dywersyfikacja ryzyka poprzez zarządzanie portfelem projektów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysokie koszty przygotowania projektów i uczestniczenia w przetargach</li> <li>• Zwrot z inwestycji odroczony w czasie</li> <li>• Różnorodność i współzależność ryzyk</li> <li>• Wynagrodzenie uzależnione od wskaźników efektywności</li> <li>• Niepewność dotycząca przyszłego popytu oraz przychodów</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne, na podstawie prezentacji ze śniadania prasowego „Ile lat potrzeba na rozwój rynku PPP w Polsce? Zaawansowanie projektów oraz działania ukierunkowane na rozwój rynku PPP”, Centrum PPP i Deloitte, marzec 2011, s. 6.

### 2.3. Fazy dojrzałości rynku PPP

#### Kryteria pomiaru dojrzałości rynku PPP. Ocena polskich uwarunkowań

Skuteczna implementacja PPP jest, jak pokazują doświadczenia innych krajów, determinowana spełnieniem dwóch zbiorów warunków: koniecznych i dostatecznych<sup>35</sup>.

Do zbioru **warunków koniecznych należałoby** zaliczyć przede wszystkim:

- wolę polityczną – silne, aktywne poparcie polityczne struktur władzy wykonawczej dla idei PPP, jako formy realizacji infrastruktury niezbędnej do poprawy świadczenia usług publicznych,
- stabilne, przyjazne regulacje prawne umożliwiające realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych,
- przewidywalną sytuację makroekonomiczną,
- gotowość i dojrzałość organizacyjno- kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa,
- wiarygodnych i solidnych partnerów sektora prywatnego<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> I. Herbst, PPP jako forma publicznego zarządzania w warunkach kryzysu, referat na konferencję „Raport o zarządzaniu. Lekcje z kryzysu”, data udostępnienia: 25.09.2010, Akademia Leona Koźmińskiego ([http://www.kozminski.edu.pl/index.php/pl/referaty\\_konferencyjne/](http://www.kozminski.edu.pl/index.php/pl/referaty_konferencyjne/)).

**Zbiór warunków dostatecznych to:**

- opracowanie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki (strategii) wykorzystania formy PPP, w tym:
  - ✓ określenie preferowanych pól jego stosowania (sektory usług),
  - ✓ stworzenie systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzystności realizowanych projektów PPP wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje,
  - ✓ opracowanie koncepcji upowszechnia i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym i adekwatnych dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań.
- opracowanie programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty,
- opracowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz instytucji wspierających rozwój PPP: weryfikujących korzystność wyboru formuły PPP, programowo-koordynujących oraz monitorujących realizację i funkcjonowanie projektów PPP,
- uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji: weryfikujących korzystność wyboru formuły PPP, programowo- koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP<sup>37</sup>.

W krajach, w których PPP jest szeroko stosowaną formą realizacji procesów świadczenia usług publicznych, warunki obu wymienionych wyżej zbiorów, konieczne i dostateczne, są dotrzymywane. Różnie ustalone są preferencje w zakresie przedmiotu PPP (np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa czy szpitale, a w Niemczech – szkoły, szpitale, rewitalizacja), ale we wszystkich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym wszystkich szczebli preferowany (korzystny w wymiarze krajowym) kierunek działania. We wszystkich krajach istnieją też specjalne instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w tym przedmiocie i promujące, w szerokim rozumieniu, wybór tej właśnie formy działania. W Polsce – daleko nie. **Niedotrzymywane są wszystkie warunki zbioru pierwszego i znakomitej większości zbioru warunków dostatecznych, chociaż w porównaniu do okresu lat 2005-2008 sytuacja jest niewątpliwie lepsza.** Co prawda wola polityczna ma charakter bardziej deklaracyjny niż praktyczny a wiedza władzy publicznej o PPP jest, łagodnie oceniając, nadal niewielka, ale pozostałe warunki konieczne są w zasadzie spełnione. **Podstawowym zadaniem jest więc obecnie dopełnienie warunku przybliżenia wiedzy na temat PPP (zbiór pierwszy) oraz opracowanie polityki - strategii upowszechnienia PPP wraz z całą niezbędną infrastrukturą instytucjonalno-programową pozwalającą na zarządzanie realizacją strategii rozwoju PPP w Polsce.**

---

<sup>36</sup> I. Herbst, Ocena możliwości prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule PPP w Polsce, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom VIII, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 158.

<sup>37</sup> Ib., s. 158.

**Najczęściej formułowane negatywne oceny systemu upowszechniania PPP w Polsce sprowadza się do następujących kwestii<sup>38</sup>:**

- **poparcie dla PPP udzielane jest jedynie deklaratorywnie. Brak jest realnych działań decydentów, na rzecz PPP: projektów pilotażowych czy popierania dobrych praktyk.** Istnieją jedynie „wyspy” realnego poparcia PPP, przede wszystkim na poziomie samorządowym,
- brak jest strategii rozwoju PPP,
- **choć regulacje prawne w Polsce umożliwiają przeprowadzanie projektów w formule PPP** można mieć zastrzeżenia do stabilności prawa w tym przedmiocie. Coraz wyraźniej jawi się też problem jednakowych uwarunkowań finansowych (zaliczanie zobowiązań do długu finansów publicznych, system podatkowy) dla projektów PPP i tradycyjnej metody realizacji usług publicznych,
- chęć uczestniczenia w projektach PPP jest wprost proporcjonalna do poparcia politycznego, które jest udzielane idei PPP. Jest ona większa na poziomie samorządowym niż na poziomie centralnym. Większa gotowość uczestnictwa w PPP wśród samorządów wynika w dużej mierze z możliwości nie kwalifikowania części inwestycji w formule PPP do długu jednostki samorządowej. Niektóre gminy i powiaty, których dług zaczyna zbliżać się do ustawowej granicy 60% dochodów upatrują w PPP instrumentu finansowego, poprzez który będą mogły realizować największe inwestycje infrastrukturalne,
- wszystkie jak dotąd realizowane w Polsce projekty PPP to projekty samorządowe i ze względu na zakres ich kompetencji są to zazwyczaj projekty małe. Powoduje to wyższe ryzyko nieuzyskania oczekiwanej wartości wskaźnika Value for Money (VfM). Koszty przygotowania projektu, poprowadzenia procesu przetargowego oraz finansowania związanego z wybraną opcją PPP mogą nie być zrównoważone przez korzyści związane z wyższą efektywnością podmiotu prywatnego w całym cyklu życia projektu,
- sektor prywatny jest lepiej niż publiczny przygotowany do realizacji projektów PPP zarówno od strony wykonawczej jak i finansowej.

**Powyżej przytoczone opinie zostaną zweryfikowane informacjami uzyskanymi z zaplanowanych do przeprowadzenia w następnych etapach niniejszego Projektu badań (ilościowych i jakościowych) podmiotów publicznych i prywatnych**

Analiza rynku PPP w kategoriach spełnienia dwóch zbiorów warunków – koniecznych i dostatecznych, dobrze wpisuje się w konstrukcję analityczną funkcjonującą pod nazwą koncepcji „Krzywej dojrzałości rynków PPP” – została ona opracowana przez międzynarodową firmę doradczą Deloitte i opublikowana w raporcie<sup>39</sup> „Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships” w 2006 roku. Zaprezentowane zostały 3 fazy rozwoju rynków PPP (szczegółowy opis poniżej).

<sup>38</sup> Opinie zebrane w oparciu o: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 str.14, monitoring literatury tematu, bieżący monitoring prasowy Centrum PPP.

<sup>39</sup> Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships, Deloitte, 2006, s. 6.

**Rysunek 1. Opis faz przy krzywej dojrzałości rynków PPP**

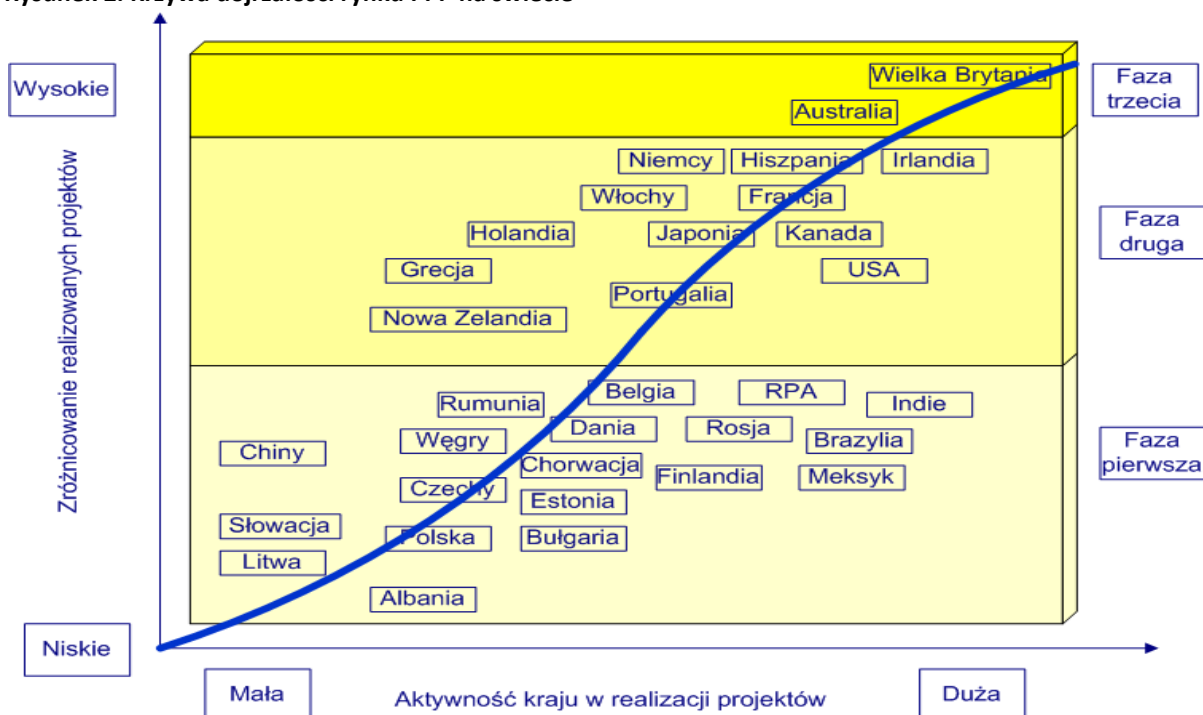
Faza pierwsza	Faza druga	Faza trzecia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustanowienie szkieletu legislacyjnego dla PPP (regulacje prawne – w tym m. in. ustawa)</li> <li>• Zainicjowanie powstania centralnej jednostki zajmującej się PPP</li> <li>• Tworzenie i dopracowywanie struktur transakcji PPP</li> <li>• Prawidłowe przeprowadzanie transakcji PPP oraz opracowanie i wdrożenie metody porównującej PPP z tradycyjną formą realizacji inwestycji</li> <li>• Budowanie rynku PPP</li> <li>• Przenoszenie doświadczeń wdrożeniowych PPP w transporcie na inne sektory gospodarki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utworzenie specjalnych zespołów PPP w poszczególnych organach państwowych</li> <li>• Rozpoczęcie opracowywania i wdrażania nowych hybrydowych modeli PPP</li> <li>• Ekspansja i pomoc w ukształtowaniu się rynku PPP</li> <li>• Wykorzystanie nowych źródeł finansowania dostępnych na rynku kapitałowym</li> <li>• Wykorzystanie PPP, jako czynnika rozwoju innowacji</li> <li>• Pogłębienie się rynku PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udoskonalanie nowych innowacyjnych modeli PPP</li> <li>• Stosowanie bardziej kreatywnego i elastyczniejszego podejścia do ról partnerów</li> <li>• Używanie bardziej wyrafinowanych modeli zarządzania ryzykiem</li> <li>• Większa koncentracja na całościowym podejściu do projektu PPP</li> <li>• Wykształcony rynek infrastruktury z funduszami emerytalnymi i funduszami typu private equity</li> <li>• Partner publiczny uczy się od partnera prywatnego metod reagowania na zmiany w konkurencji na rynku</li> </ul>

Źródło: *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP Deloitte Research Study, 2006, s. 6.*

Zgodnie z przyjętymi tu kryteriami oceny, liderami stosowania formuły PPP na świecie są Wielka Brytania oraz Australia i to właśnie te kraje znajdują się w trzeciej najbardziej zaawansowanej fazie rozwoju rynku PPP. W fazie drugiej znajdują się państwa, które również sukcesami rozwijają tę formułę realizacji zadań publicznych, ale nie są to sukcesy na miarę Australii czy Wielkiej Brytanii. W fazie pierwszej znajdują się kraje, które dopiero rozpoczynają wdrażanie PPP w swoich krajach.

Rozwój faz PPP w podziale na poszczególne państwa obrazuje poniższy rysunek.

Rysunek 2. Krzywa dojrzałości rynku PPP na świecie



Źródło: *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP*, Deloitte Research Study, 2006, s. 6, uaktualnione (na rok 2009) Bartosz Mysiorski, *Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce*, praca niepublikowana, *Instytucje i jednostki PPP w wybranych krajach Europy i Świata*, 2011, Centrum PPP, praca zbiorowa.

Należy wyraźnie podkreślić, że o dojrzałości rynku PPP w danym kraju decyduje (zgodnie z metodologią przyjętą w omawianej wyżej analizie) nie tylko liczba realizowanych projektów czy tempo ich przyrastania, ale także rozwiązania instytucjonalno – prawne (jednostki PPP, zapisy ustawowe, procedury, weryfikacja korzystności, strategie implementacji PPP, wsparcie finansowe itp.), a więc te działania regulacyjno – interwencyjne, które decydują o przejrzystości uruchamianych procesów gospodarczych, konkurencyjności i rzeczywistej korzystności i efektywności projektów PPP. Dobrym przykładem są tu np. Indie, realizujące w ostatnich kilku latach znakomicie więcej projektów PPP niż np. Niemcy, Hiszpania a nawet Wielka Brytania czy Australia, ale niedysponujące odpowiednio wykształconą infrastrukturą instytucjonalno-prawną<sup>40</sup> zapewniającą optymalizowanie korzystności i efektywności stosowania formuły PPP.

<sup>40</sup> Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata. Centra PPP”, Fundacja Centrum PPP, 2011 r. Analiza wykonana na zlecenie Bank Gospodarstwa Krajowego.



Przeprowadzona przez Fundację Centrum PPP w 2011 r. analiza rozwiązań instytucjonalno-prawnych w 16 krajach Europy i 6 krajach pozaeuropejskich pokazała, iż rzeczywistą implementację PPP do praktyki świadczenia usług publicznych rozpoczynały trzy podstawowe zbiory działań:

- uruchomienie systemu niezbędnych działań prawno-instytucjonalnych (regulacje ustawowe, opracowanie i implementacja procedur postępowania, w tym analiz korzystności wyboru PPP, organizacja procesu stosowania formuły PPP na poziomie podmiotu publicznego – wyodrębnienie publicznych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację projektów oraz krajowych/ regionalnych/ lokalnych centrów kompetencji),
- działania edukacyjne i szkoleniowe,
- ocena potrzeb materialnych i możliwości ich realizacji przez rynek. Sformułowanie krajowej strategii korzystania z formuły PPP<sup>41</sup>.

### **PPP versus metoda tradycyjna - odrębność regulacji prawnych i trybu postępowania. Komparatory, jako narzędzia analizy porównawczej.**

Analiza poziomu dojrzałości wybranych 16-tu krajach europejskich oraz Australii, Kanadzie, USA, Brazylii, Indiach i Japonii<sup>42</sup> wyraźnie potwierdza tezę o silnej, pozytywnej korelacji między skalą wykorzystania formuły PPP w procesie świadczenia usług publicznych a aktywnie realizowaną, świadomą polityką uruchamiania specjalnych regulacji prawnych, nie tylko na poziomie rozwiązań ustawowych, ale także standaryzacji procedur postępowania, w tym i przeprowadzania analiz zasadności wyboru formuły PPP jako przynoszącej większe korzyści niż stosowanie formuły tradycyjnej (zlecenie działania wynagradzane ze środków publicznych).

We wszystkich analizowanych krajach dostrzeżono konieczność dostosowania regulacji prawnych do specyfiki wymogów ochrony interesów obu partnerów umowy PPP. Jak się wydaje, mniej istotne dla stworzenia przyjaznego dla PPP otoczenia prawnego okazało się istnienie (lub brak) odrębnej dla PPP regulacji prawnej w postaci jednego, kompleksowego aktu prawnego; istotniejszym jest to, czy takie regulacje zostały w ogóle wprowadzone – dla rozwoju PPP niezbędne są przede wszystkim jasne i zrozumiałe reguły gry. Ważnym jest także - nie tylko w aspekcie ochrony interesu społecznego – istnienie wyraźnej wykładni kryteriów wyboru formuły PPP, procedury przygotowania projektu, trybu wyboru partnera publicznego, procedury akceptacyjnej i wreszcie systemu monitoringu realizacji projektów a także efektów ich wdrożenia. Pozyskane dla celów powoływanej tu analizy informacje pozwalają na następujące konstatacje:

- we wszystkich analizowanych krajach (a także w Polsce) istnieją specjalne, dedykowane PPP rozwiązania prawne. Tylko w dwóch z nich (Austria, Szwajcaria) nie przyjmują one postaci odrębnych rozwiązań ustawowych.
- w większości krajów stosuje się unormowany tryb procedowania przygotowania projektu PPP. W 13 krajach (na 22 ogółem) ma on charakter obligatoryjny, narzucony prawem stanowionym bądź w formie ustaw bądź aktami niższego rzędu; w pozostałych upowszechniane są wzorce dobrych praktyk opracowywane przez (lub z udziałem) instytucji publicznych. Często, jak to ma miejsce np. w Indiach, pomoc (techniczna, finansowa) agencji

---

<sup>41</sup> lb.

<sup>42</sup> lb.

rządowych, kierowana do podmiotu publicznego, uwarunkowana jest zastosowaniem zalecanego standardu postępowania.

- **W Polsce, procedura przygotowywania, realizacji, nadzoru projektów PPP nie jest normowana.** Zapisy ustawowe (Ustawa o PPP, PZP, Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi) określają – ogólnie – przedmiot i sposób działania oraz tryb wyboru partnera.
- we wszystkich ww. krajach stosuje się analizy przedrealizacyjne, oceniające korzyści zastosowania formuły PPP ( m.in. VfM - Value for Money). W połowie z nich<sup>43</sup> mają one charakter obligatoryjny i sformalizowany.

### **W Polsce analizy przedrealizacyjne nie są obowiązkowe.**

Poniżej przedstawiony został syntetyczny opis, stosowanej w krajach europejskich, analizy porównawczej (korzyści formuły PPP versus metoda tradycyjna).

Wstępną ocenę korzystności realizacji przedsięwzięcia, stosuje się w celu uzyskania odpowiedzi, która z formuł – tradycyjna czy PPP – przyniesie podmiotowi publicznemu większe korzyści długoterminowe.

W celu przeprowadzenia tego typu oceny rozpatrywane są następujące kwestie:

- identyfikacja celów projektu i grupy docelowej,
- identyfikacja osób i podmiotów decyzyjnych, które będą zaangażowane w przedsięwzięcie,
- weryfikacja czy istnieje wola polityczna, aby projekt realizować w formule PPP,
- potrzeby społeczne/zapotrzebowanie na usługi publiczne (ilość i jakość),
- dostępny budżet na przygotowanie i realizację przedsięwzięcia,
- identyfikacja czynników ryzyka przy realizacji przedsięwzięcia/czynniki mogące zatrzymać realizację Projektu.

Jedną z metod używanych we wstępnej ocenie korzystności przedsięwzięcia PPP *versus* metoda tradycyjna, są **komparatory**. Komparatorami określa się **narzędzia analizy porównawczej, dzięki którym można ocenić korzystność metody PPP w odniesieniu do innych metod realizacji danego przedsięwzięcia**. Zasadniczo, korzysta się z trzech komparatorów, jednakże na etapie wstępnym najczęściej używane są komparatory PPS, PPC oraz PSC.

**Public Private Scan (PPS)** – czas wykonywania analiz: 2-6 tygodni.

Celem zastosowania komparatora PPS jest sprawdzenie, czy dane przedsięwzięcie może być realizowane w formule partnerstwa publiczno – prywatnego. W tym celu przeprowadza się sekwencję następujących czynności:

1. Wybór sposobu wykonania danego zadania publicznego w sposób tradycyjny i określenie korzyści występujących przy jego zastosowaniu,

---

<sup>43</sup> Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Australia, Brazylia, Japonia.

2. Ocena zapotrzebowania projektu na wartość dodaną – w zakresie finansowania i zarządzania, którą może wnieść partner prywatny,
3. Ocena korzyści finansowych wynikających z zastosowania PPP (najczęściej analiza porównawcza).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istotą tego komparatora jest ocena potencjału projektu, dzięki czemu raport z analizy przeprowadzonej z wynikiem pozytywnym pozwala na określenie projektu, jako „atrakcyjnego w znaczeniu opłacalności” (odniesienie do korzyści finansowych) lub „obiecującego w świetle oczekiwanego procesu” (odniesienie do przewag w organizacji projektu)<sup>44</sup>. Mimo pozytywnej oceny na etapie PPS, dokładna analiza wariantów przy użyciu kolejnego komparatora może doprowadzić do odstąpienia od realizacji projektu w formule PPP, dlatego użycie PPS uznaje się za przygotowawcze i nie powinno kończyć analizy.

**Public Private Comparator (PPC<sup>45</sup>)** – czas wykonywania analiz: 4-8 tygodni.

Intencją stosowania komparatora PPC jest pomiar opłacalności, jaką daje metoda PPP w zestawieniu z metodami realizacji danej inwestycji w sposób tradycyjny. W celu przeprowadzenia PPC należy zdefiniować główne, istotne cechy modelu PPP i modelu tradycyjnego:

1. Określenie wariantów PPP możliwych do zastosowania oraz korzyści przy ich zastosowaniu;
2. Porównanie wyznaczonych wariantów z metodą tradycyjną;
3. Wybór najlepszego wariantu, dla którego wartość Value for Money jest w porównaniu z modelem tradycyjnym największa, a struktura odpowiada celom projektu<sup>46</sup>.

W przypadku zakończenia analizy ujemną wartością VfM należy odstąpić od formuły partnerstwa publiczno – prywatnego i powrócić do przygotowywania realizacji przedsięwzięcia w formule tradycyjnej.

**Public Sector Comparator (PSC<sup>47</sup>)** – czas wykonywania analiz: 8-16 tygodni

Celem stosowania komparatora PSC jest oszacowanie rzeczywistej opłacalności projektu PPP w oparciu o przedłożone oferty oraz porównanie z tradycyjną formą realizacji danego

---

<sup>44</sup> Por. *ib.*, s. 102-103 oraz A. Glapa, *Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>45</sup> Analiza PPC została opracowana przez holenderskie Ministerstwo Finansów i jest charakterystyczna przede wszystkim dla PPP w Holandii. PPC jest wykonywana przede wszystkim przez Ministerstwo Transportu, Usług Publicznych i Gospodarki Wodnej – dla projektów o wartości powyżej 112,5 mln EUR, ale także pozostałe 4 ministerstwa korzystają z tej analizy dla wszystkich inwestycji publicznych o wartości powyżej 25 mln EUR.. Celem PPC jest wykazanie, czy realizacja projektu w formule Design Build Finance Maintain (DBFM) przyniesie korzystny wskaźnik „Value for Money”. Analiza ta jest przeprowadzana przed podjęciem decyzji o formule realizacji projektu (zamówienie lub PPP), na etapie przed przygotowaniem postępowania przetargowego. Jej wynik decyduje o tym, czy projekt będzie realizowany w PPP, czy też w innej formie (np. umowy jedynie na projekt i budowę inwestycji).

<sup>46</sup> Tworzenie podstaw PPP w Polsce, ECORYS, Allen & Overy, NEA&RebelGroup, materiał opracowany na potrzeby Ministerstwa Infrastruktury, 2003, wg A. Cenker, *Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda...*, op. cit., s. 103.

<sup>47</sup> PSC jest powszechnie stosowanym wskaźnikiem (min. w Wielkiej Brytanii, Australii), za pomocą którego podmiot publiczny analizuje czy korzystniejszy wskaźnik „Value for Money” zaistnieje przy zastosowaniu tradycyjnej metody realizacji inwestycji (zamówienia publicznego), czy też w wyniku skorzystania z procedury PPP. Wskaźnik PSC zestawia ryzyka oraz koszty finansowania, zarządzania i wdrażania inwestycji przez stronę publiczną i przez stronę prywatną. PSC jest wykonywany podczas procedury przetargowej, kiedy decyzja o realizacji projektu w PPP już została podjęta – często na etapie biznes planu oraz następnie już po wyłonieniu zwycięskiej oferty.

przedsięwzięcia. Komparator PSC pozwala na ostateczne, jednoznaczne stwierdzenie czy model partnerstwa publiczno-prywatnego jest korzystniejszy niż metody tradycyjne.

Z założenia PSC stosowany jest po uruchomieniu procedury wyboru partnera prywatnego i służy do wyboru najkorzystniejszej z prezentowanych ofert. Z uwagi na rozbudowaną metodykę opracowania:

1. Wyznaczenie kosztów projektu w układzie: koszty bezpośrednie, pośrednie oraz ewentualnie koszty zaangażowania strony trzeciej,
2. Określenie podziału kosztów w czasie (time value for money),
3. Wartościowe oznaczenie zakładanych kosztów w harmonogramie projektu,
4. Wyznaczenie nominalnych zakładanych kosztów w harmonogramie projektu,
5. Zrównanie warunków konkurencji poprzez naliczenie podatków i opłat administracyjnych,
6. Określenie podziału ryzyk, które zostaną przeniesione na partnera prywatnego i pozostaną po stronie partnera publicznego,
7. Złożenie zakładanych nominalnych kosztów i kosztów wyznaczonych w 6+7,
8. Wyznaczenie stopy dyskontowej i zdyskontowanie przepływów dla całego cyklu projektu i wyznaczenie benchmarku do oceny projektów PPP<sup>48</sup>.

Efektym docelowym zastosowania PSC jest wartość referencyjna, odpowiadająca najniższemu kosztowi realizacji zadania publicznego przy założeniach przyjętych w analizie PPS. Niewątpliwie wartość analityczna PSC jest ogromna, ale zastosowanie opisanej metodyki jest skomplikowane i wymaga precyzyjnej znajomości nie tylko budżetu projektu, ale również podania w wartościach pieniężnych skutków zaistnienia zjawisk, do których odnoszą się poszczególne kategorie ryzyka określonego w projekcie.

Włączenie analiz przy użyciu komparatorów do praktyki przygotowania projektów w formule PPP w Polsce może na etapie tworzenia baz dobrych praktyk mieć jedynie charakter rekomendacji. Warto jednak rozważyć umieszczenie w bazach projektów PPP przykładowych, uproszczonych analiz, które mogą pomóc samorządom oswoić się z tego typu podejściem. To oswojenie wydaje się przydatne przede wszystkim dlatego, że wobec zmian w zakresie wyliczania wskaźnika zadłużenia od 2014 r. większość samorządów będzie musiała liczyć się z dużym ograniczeniem inwestycji i jedynym możliwym wyjściem będzie właśnie realizacja ich w formule partnerstwa publiczno – prywatnego. Dokładna analiza kosztów i korzyści zaś ułatwi określenie na etapie wyboru partnera prywatnego, czy są szanse na uzyskanie środków na zamknięcie projektu z instytucji finansujących<sup>49</sup>, a co za tym idzie szybką i skuteczną realizację przedmiotu partnerstwa i rozpoczęcie świadczenia usług.

---

<sup>48</sup> A. Jadach-Sepiolo, Analizy ekonomiczne – finansowe w projektach PPP, materiały niepublikowane, Studia podyplomowe „Przygotowanie i zarządzanie przedsięwzięciami partnerstwa publiczno – prywatnego”, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 8. Opracowanie na podstawie Partnerships Victoria Guidance Material. Practitioners’ Guide, Department of Treasury and Finance, State of Virginia, June 2001.

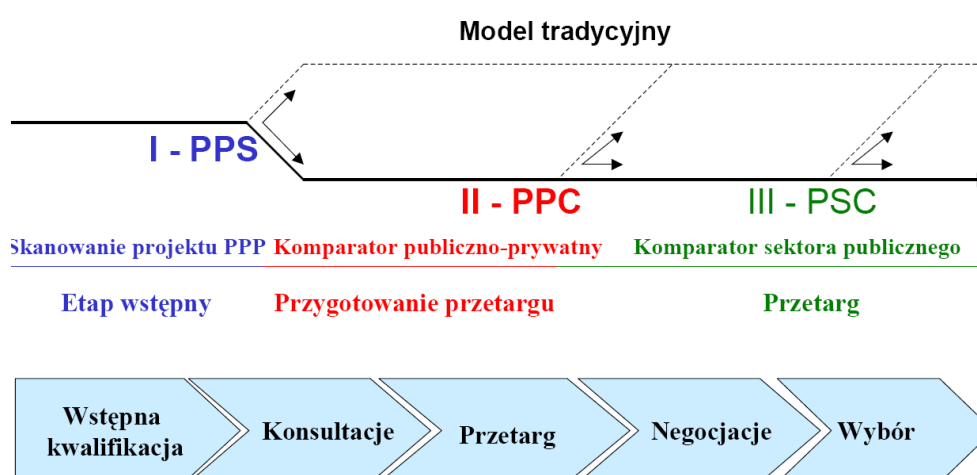
<sup>49</sup> Doświadczenia projektu szpitala powiatowego w Żywcu pokazują, że wybór partnera prywatnego może nie być równoznaczny z zamknięciem finansowym projektu. Przy ograniczonych możliwościach poręczenia kredytu przez partnera publicznego proces uzyskiwania kredytu przez partnera prywatnego może w znaczący sposób wydłużyć się (por. Raport z poprawności przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Budowa Szpitala Powiatowego w Żywcu” pod kątem wykorzystania dobrych praktyk w projektach hybrydowych oraz projektowania

Upowszechnienie stosowania komparatorów jest trudne przede wszystkim ze względu na konieczność rozszerzenia katalogu tradycyjnie stosowanych prostych i dyskontowych metod oceny projektów inwestycyjnych o narzędzia do analizy różnorodnych wariantów realizacji przedsięwzięć przy różnym zakładanym podziale finansowania i ryzyk. Firmy konsultingowe specjalizujące się w studiach wykonalności projektów nie są przygotowane do wykonywania tego typu analiz, będą one więc początkowo domeną największych korporacji oraz banków, a więc w istotny sposób wpłyną na koszt przygotowania projektu. Równoległe z upowszechnianiem komparatorów, jako zespołu narzędzi zastępujących de facto due diligence w przypadku projektów PPP konieczne jest tworzenie baz danych historycznych o realizowanych projektach.

Schemat 1. proces decyzyjny – schemat zastosowania komparatorów

## Proces decyzyjny

### Schemat: zastosowanie komparatorów



Przykładowa procedura przetargowa (10 do 20 miesięcy)

Źródło: „W kierunku konkurencyjnego rynku gazu w Polsce – koncepcja PPP”, Krzysztof Siwek, s. 12.

W Wielkiej Brytanii, która jest światowym liderem stosowania formuły PPP, wszystkie projekty, w które zaangażowane są pieniądze publiczne powinny przejść przez standardowe procedury akceptacyjne ze strony The Project Review Group (grupy działającej w Ministerstwie Skarbu), zanim dojdzie do finansowania i wdrożenia projektu. PRG wydaje decyzję w oparciu przedstawione wyniki obligatoryjnie przeprowadzanych analiz OBC<sup>50</sup> (czy dalej procedować dany projekt) i analiz FBC<sup>51</sup> (czy finansować dany projekt). Elementem analizy OBC jest analiza komparatywna - istnieje zatem obowiązek jej przeprowadzenia (w tym i stosowania komparatorów PPS PPC i PSC). Więcej o procedurach akceptacyjnych znaleźć można w punkcie 5.3 niniejszego

rozwiązań na przyszłą perspektywę budżetową, na zlecenie MRR Urcon Doradztwo Finansowe Michał Urbanowski, Warszawa czerwiec 2011, s. 11).

<sup>50</sup> Analiza Outline Business Case (analiza wstępna projektu) dostarcza podstawę do podjęcia decyzji czy realizować dane postępowanie przetargowe i jest wykonywana we wstępnej fazie przygotowania projektu.

<sup>51</sup> Analiza Full Business Case (kompletna analiza projektu), wykonywana przed zamknięciem finansowym, dostarcza informację o decyzjach uprzednio podjętych już – na podstawie analizy OBC

opracowania, w części poświęconej Wielkiej Brytanii. Pewne elementy europejskiej (głównie holenderskiej oraz brytyjskiej) metodologii porównawczej – takiej jak analizy OBC/FBC (w tym komparatory PPC, PPS, PSC) – dla projektów PPP mogą być zastosowane w przygotowaniu polskich przedsięwzięć PPP<sup>52</sup>.

### **Poziom wiedzy o PPP. Dojrzałość organizacyjna podmiotów publicznych i prywatnych w Polsce.**

Jak już wyżej kilkakrotnie wspomiano, brak wiedzy i umiejętności praktycznego wykorzystywania formuły PPP do realizacji projektów w zakresie świadczenia usług publicznych stanowi istotną barierę szybkiej implementacji nowych, specjalnie w tym celu uruchamianych regulacji prawnych. Materia projektów PPP jest trudna – wymaga nie tylko umiejętności organizacji i realizacji działań w logice project finance, ale identyfikacji ryzyk w długim okresie (znacznie dłuższym niż w projektach tradycyjnie realizowanych), optymalnego (z punktu widzenia zdolności zarządzania) ich podziału między podmiot publiczny i prywatny, możliwej do akceptacji przez obu partnerów wyceny tych ryzyk oraz adekwatnego do tej wyceny, podziału praw i obowiązków (w tym i opracowania mechanizmu wynagrodzenia). Niezbędna jest także umiejętność sformułowania umowy precyzyjnie odzwierciedlającej i zabezpieczającej wynegocjowany podział praw i obowiązków. Dlatego właśnie, jak pokazują doświadczenia innych krajów<sup>53</sup>, szybka implementacja PPP do praktyki świadczenia usług publicznych jest uwarunkowana, obok omawianego wyżej systemu działań prawno – instytucjonalnych, działaniami o charakterze szkoleniowym i edukacyjnym. Chodzi tu zarówno o dostęp do profesjonalnie przygotowanych i przeprowadzanych szkoleń i warsztatów ( dla władzy publicznej raczej nie odpłatnie – przynajmniej na poziomie podstawowym) jak i wiedzy dostarczanej przez ośrodki akademickie( wykłady programowe, studia podyplomowe) oraz specjalistyczne ośrodki kształcenia kadr w administracji publicznej (wykłady programowe, szkolenia dodatkowe) a także opracowywanie i upowszechnianie wzorców dobrych praktyk.

Brak strategii działania w zakresie upowszechnienia PPP w Polsce owocuje także brakiem strategii upowszechniania wiedzy o nim, planującej choćby np. kolejność szkoleń poszczególnych grup urzędników – resorty, organa nadzoru i kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe itd. i monitorującej system szkoleń, wykładów, studiów podyplomowych; brak jest też instytucji publicznej nadzorującej prawidłowość opracowywanych i zalecanych przez organizacje prywatne wzorców dobrych praktyk. Prowadzone obecnie działania edukacyjne i szkoleniowe często posiłkują się przypadkowymi – dostępnymi w danym momencie- wykładowcami, wynajmowanymi do prowadzenia kilkugodzinnych zajęć; poziom studiów podyplomowych i szkoleń jest bardzo zróżnicowany<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Por. J. Zysnarski, *Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego*, Doradca Consultants Ltd., Gdynia,

[http://www.doradca.com.pl/repository/files/Ekonomiczno\\_finansowe\\_aspekty\\_PPP\\_J\\_Zysnarski.pdf](http://www.doradca.com.pl/repository/files/Ekonomiczno_finansowe_aspekty_PPP_J_Zysnarski.pdf), s. 6.

<sup>53</sup> Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa pod red. Ireny Herbst, materiał niepublikowany, opracowany na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Centrum PPP, 2011.

<sup>54</sup> Takie opinie formułują m.in. uczestnicy szkoleń, studiów podyplomowych w ankietach ewaluacyjnych.

Nie zostały zidentyfikowane żadne, dotyczące PPP w Polsce, badania wprost opisujące poziom wiedzy i dojrzałości organizacyjnej podmiotów publicznych i prywatnych – jak się wydaje, nie były przeprowadzane. Jedynie istniejące badania to:

- badanie ilościowe, przeprowadzone w 2009 r., przez Instytut Badania Opinii GfK Polonia, którego celem była odpowiedź na pytanie, czy samorządowcy zamierzają korzystać z nowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego po zmianie przepisów<sup>55</sup>;
- badanie ilościowo - jakościowe, przeprowadzone w 2010 r. dla potrzeb Raportu Samorządowego PPP<sup>56</sup>, nastawionego na identyfikację wielu problemów związanych z PPP (8 celów badawczych<sup>57</sup>), w tym i ustalenia doświadczeń samorządów w organizowaniu współpracy w formule PPP, planów na przyszłość oraz „potrzeb odnośnie wiedzy merytorycznej w tym zakresie oraz oczekiwanego wsparcia instytucjonalnego ze strony administracji rządowej”;
- badanie ilościowo – jakościowe przeprowadzone przez Instytut PPP z 2009<sup>58</sup> dla potrzeb Raportu z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym, nastawionego na identyfikację potrzeb inwestycyjnych w świetle narastającej luki finansów publicznych. Przedmiot raportu wykraczał poza formułę PPP.

Wszystkie wymienione wyżej badania realizowane były na niepełnym zbiorze podmiotów publicznych – ograniczone były do zbioru jednostek samorządu terytorialnego. Żadne z nich nie pozwala na ocenę ich rzeczywistej dojrzałości merytorycznej i organizacyjnej. Pozyskane informacje w tym przedmiocie dotyczą: stosunku do PPP, gotowości do jego stosowania, oceny uwarunkowań prawnego – ekonomicznych i dotychczasowych doświadczeń (tylko Raport Samorządowy PPP dotyczy również planów na przyszłość, oczekiwań w zakresie nowych regulacji i wsparcia zewnętrznego). Jednostki samorządu terytorialnego mocno akcentują potrzebę szerszej wiedzy na temat PPP (brak dostatecznej wiedzy jest wskazywany np. jako przyczyna nieudanych negocjacji<sup>59</sup>).

Ze względu na 2 lata różnicy między terminami przeprowadzenia obu badań, porównanie ich wyników dostarcza interesujących informacji o zmianach, które zaszły w ocenach i postawach jednostek samorządu terytorialnego wobec formuły PPP – jednak ze względu na brak jednorodności prób respondentów wyniki porównania mają bardziej charakter ilustracyjny niż dowodowy.

---

<sup>55</sup> Przeprowadzone w dniach 02.03.2009 – 07.04.2009 na zlecenie Kancelarii Radców Prawnych M. Wojciechowska - Szac G. Kotarba s.c. Badanie przeprowadzono przy zastosowaniu techniki CATI na próbie n=50 kierowników biur, referatów, wydziałów zajmujących się inwestycjami w urzędach miejskich, wojewódzkich oraz marszałkowskich.

<sup>56</sup> Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011. Metoda ilościowa i jakościowa przy zastosowaniu technik: desk research, odpowiedzi na ankiety uzupełnione bezpośrednim badaniem uzupełniającym zastosowana na grupie 65 miast o statusie powiatu grodzkiego.

<sup>57</sup> Raport samorządowy PPP op.cit, s. 34.

<sup>58</sup> Raport z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym, Forum PPP nr 5(8)/2009 r. – badania 18 miast i 16 województw. Brak opisu metodologii przeprowadzenia badania.

<sup>59</sup> Raport samorządowy PPP op.cit,s. 25.

Odmienne wyglądają obecnie oceny w zakresie najistotniejszych barier stosowania PPP w Polsce. 2 lata temu, jako bariery w wykorzystywaniu PPP badani najczęściej wskazywali kwestię przepisów – 22% z nich uznawało, że przeszkodą są skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury, a kolejne 10% twierdziło, że przepisy w tej kwestii są złe. Inne aspekty wymieniane, jako bariery to brak wykwalifikowanej kadry w podmiotach publicznych, w tym własna niewiedza badanych (8%) oraz brak zainteresowania ze strony partnerów prywatnych (8%). Wśród argumentów pojawiła się również kwestia podejrzeń o korupcję, którą rodzić może tego typu współpraca (8%), a także wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej (8%). Znaczna grupa osób (44%) wstrzymała się od udzielenia odpowiedzi na pytanie, co zdaje się wskazywać na brak opinii badanych w tym zakresie<sup>60</sup>.

Obecnie – nie ma wprost wskazania na złe rozwiązania prawne, (15% jako barierę wskazuje niejasność regulacji na styku PPP i funduszy unijnych). Blisko 15% respondentów, jako przyczynę powolnego rozwoju PPP wskazuje istotny brak wiedzy, tyle samo respondentów wskazuje na brak wsparcia ze strony rządowej. Aż 25% obawia się oskarżenia o korupcję. Najwięcej respondentów - 35% - za największą barierę uznaje brak standardów współpracy (wzorców kluczowych dokumentów)<sup>61</sup>.

Wyniki powyższego porównania same w sobie wskazuje na wyraźny wzrost wiedzy o rzeczywistych problemach realizacji przedsięwzięć PPP, a także wzrost świadomości tego, iż rozwój PPP jest w znacznym stopniu zależny od przygotowania i wdrożenia wzorców i standardów postępowania. Stąd też pojawiają się oczekiwania skierowane do administracji rządowej.

Za podstawowe źródło pozyskiwania wiedzy na temat PPP samorządy wskazują<sup>62</sup> w kolejności: konferencje (31 %), Internet (18%), szkolenia wewnętrzne (6%) – metody raczej popularyzatorskie niż informacyjne, co wydaje się niewystarczające w kontekście wysokiego poziomu skomplikowania przedsięwzięć PPP.

Przywoływany tu Raport Samorządowy PPP zamieszcza informację o samoocenie respondentów w zakresie poziomu wiedzy i stanu przygotowania do realizacji zadań publicznych – jest to ocena dobra (83% odpowiedzi), tylko 15 % wystawiło sobie ocenę słabą. Jednak odpowiedzi te nie dotyczyły PPP, jako takiego, lecz wszystkich przedsięwzięć związanych z usługami publicznymi. Podobnie w badaniu Instytutu PPP z 2009 r. stan wiedzy o PPP oceniony został jako dobry, ale tylko śladowy procent miast (żaden urząd wojewódzki) powołał odrębne komórki obsługujące PPP.

Szybki wzrost liczby projektów (patrz pkt. 2.5) realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego niewątpliwie uzbroidł je w bogate już doświadczenia. Nadal jednak, w ich własnej i ekspertów opinii, poziom ich kwalifikacji jest niesatysfakcjonujący<sup>63</sup>; podobnie jak poziom dojrzałości instytucjonalno – organizacyjnej. Planowane, w następnych etapach Projektu, reprezentatywne badania ilościowe (podmioty publiczne i prywatne) oraz jakościowe (podmioty publiczne) powinny

---

<sup>60</sup> Badania Instytutu Badania Opinii GfK Polonia kwiecień 2009 r.

<sup>61</sup> Raport samorządowy PPP op.cit., s. 25.

<sup>62</sup> Raport samorządowy PPP op.cit., s. 17, Raport z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym,

<sup>63</sup> Świadczyć o tym może przywoływana niżej wysoka ilość unieważnianych przetargów – podstawowym powodem jest niedostosowane Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia do specyfiki PPP - najczęściej zakładające przerzucenie zbyt dużej liczby ryzyk na partnera prywatnego.



dostarczyć pogłębionej wiedzy w zakresie nie tylko samooceny, ale także i faktycznie istniejących rozwiązań organizacyjnych i kwalifikacji, w tym umiejętności oceny ryzyk).

### Jednostki PPP - centra kompetencji

W krajach, w których projekty PPP odgrywają znaczącą rolę w procesie świadczenia usług publicznych, istnieją specjalne, **publiczne** jednostki - instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w zakresie promocji i upowszechniania wyboru tej właśnie formy działania. W większości z nich istnieją też instytucje analizujące korzystność wyboru formuły PPP versus tradycyjna forma realizacji i świadczenia usługi publicznej.

W znakomitej większości przypadków jednostki PPP, jeżeli nawet nie są częścią administracji publicznej, to podlegają jej nadzorowi – najczęściej wykonywanemu przez Ministerstwa Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Transportu lub Ministerstwo Skarbu, a ich działanie finansowane jest w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, ze środków publicznych. Jednak poza tym elementem wspólnym, forma i struktura centralnych jednostek ds. PPP jest zróżnicowana. Według stanu na rok 2010, w 16 opisywanych (bez Polski) w opracowaniu krajach europejskich istnieje, pod różnymi nazwami i o różnym statusie organizacyjno- własnościowym, 57 jednostek utworzonych dla celu upowszechnienia PPP w praktyce gospodarczo – społecznej; **39** - to jednostki publiczne, **12** – publiczno- prywatne, **6** – prywatne.

Tabela nr 2 pokazuje **liczbę i strukturę jednostek PPP** w wybranych krajach europejskich, tabela nr 3, te same wartości dla jednostek pozaeuropejskich.

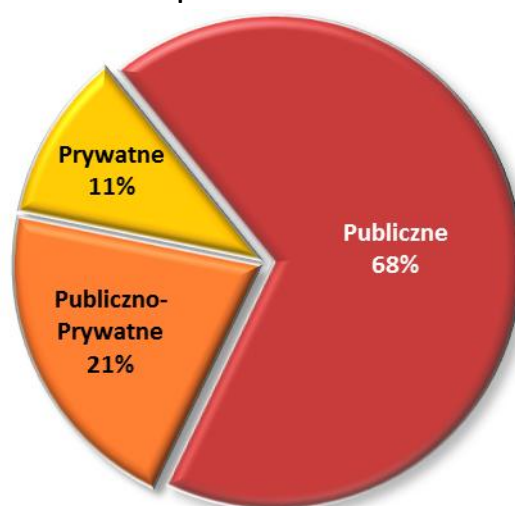
**Tabela 2. Liczba i struktura jednostek PPP w wybranych krajach europejskich**

L.p.	Kraj	Liczba jednostek	Publiczne	Prywatne	Publiczno- prywatne	Odrębne regulacje prawne
1	Austria	1	1		-	Nie
2	Belgia	1	1	-	-	Tak
3	Czechy	3	2	-	1	Tak
4	Francja	3	1	1	1	Tak
5	Hiszpania	1	-	-	1	Tak
6	Holandia	3	3	-	-	Tak
7	Irlandia	4	4	-	-	Tak
8	Niemcy	13	8	-	5	Tak
9	Portugalia	1	1	-	-	Tak
10	Rosja	4	3	1	-	Tak
11	Rumunia	1	1	-	-	Tak
12	Słowacja	3	1	2	-	Nie
13	Szwajcaria	1	-	1	-	Nie
14	Węgry	1	1	-	-	Tak
15	Wielka Brytania	15	11	1	3	Tak

16	Włochy	2	1	-	1	Tak
17	Polska	2	-	2	-	Tak
<b>SUMA</b>		<b>59</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	

Źródło: *Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, 2011, s. 187.*

**Wykres 1. Liczba i struktura jednostek PPP w Europie**



Źródło: *Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, s. 188.*

Przywoływana analiza pokazuje wyraźny związek między występowaniem dedykowanych PPP regulacji ustawowych i tworzeniem na poziomie krajowym jednostek promujących PPP, a prowadzeniem skutecznej polityki upowszechniania tej formy realizacji usług publicznych. Tylko w dwóch krajach nie funkcjonują publiczne jednostki PPP. Pozostałe uruchomiły specjalne instytucje promujące implementację PPP. Także we wszystkich analizowanych 6 krajach pozaeuropejskich rola władzy publicznej jest bardzo aktywna – zarówno w zakresie formułowania polityki upowszechniania PPP, regulacji prawnych jak i instytucji wspierających upowszechnianie PPP. We wszystkich istnieją publiczne centra kompetencji PPP, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym.

**Tabela 3. Liczba i struktura jednostek PPP w wybranych krajach pozaeuropejskich**

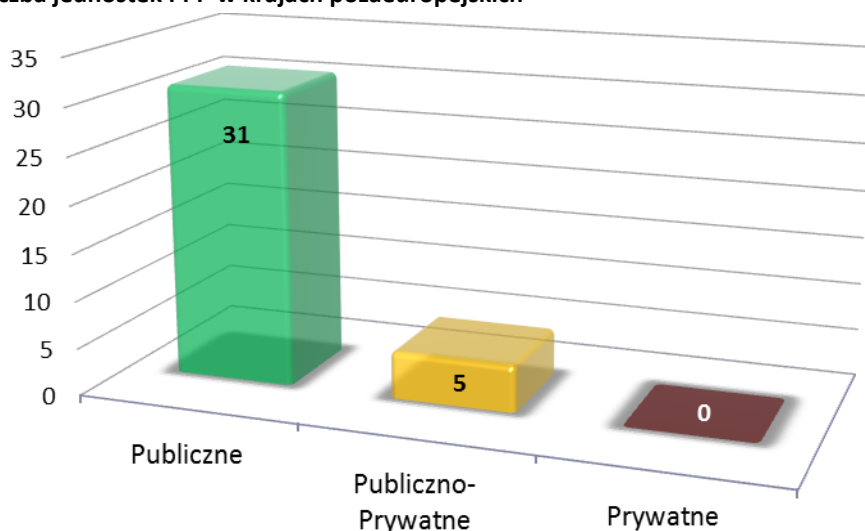
L.p.	Kraj	Liczba jednostek	Publiczne	Prywatne	Publiczno- prywatne	Odrębne regulacje prawne
1	Australia	6	5	-	1	Tak
2	Brazylia	2	2	-	-	Tak

3	Indie	14	13	-	1	Tak
4	Japonia	2	1	-	1	Tak
5	Kanada	6	5	-	1	Tak
6	USA	6	5	-	1	Tak
<b>SUMA</b>		<b>36</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	

Źródło: Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, 2011, s. 189.

Na **36** jednostek promujących w tych krajach PPP - **31** to jednostki publiczne, **5** to jednostki publiczno-prywatne.

**Wykres 2. Liczba jednostek PPP w krajach pozaeuropejskich**



Źródło: Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, 2011, s. 189.

Tworzenie publicznych centrów kompetencji PPP jest silnie powiązane ze znaczną rolą, jaką polityka państwa nadaje PPP w zaspokajaniu potrzeb publicznych. We wszystkich krajach posiadających sformułowaną strategię działania w zakresie stosowania PPP, podstawową rolę w procesie jej realizacji odgrywają właśnie jednostki publiczne – szczebla krajowego, regionalnego (federalnego) z funkcją koordynacyjno – analityczną (ocena skuteczności i korzyści ekonomicznej jednostkowych projektów) a jednostki publiczno – prywatne lub całkowicie prywatne pełnią przede wszystkim funkcje propagatora wzorców dobrych praktyk (w tym i standardów postępowania) oraz szkoleniowo – promocyjne.

**Sformułowanie strategii implementacji PPP do praktyki świadczenia usług publicznych i przewidzenie dla rozpowszechniania jej wiodącej roli publicznych centrów kompetencji sprawia, że udział PPP w świadczeniu tych usług jest rzeczywiście znaczący i stale rośnie.**

Wśród wszystkich opisanych w opracowaniu krajów, tylko w Szwajcarii, Hiszpanii a także i w Polsce<sup>64</sup> nie istnieją publiczne centra kompetencji w zakresie PPP; tylko w tych krajach - nie istnieje sformułowana na szczeblu krajowym polityka wykorzystania tej formuły do zaspokojenia potrzeb w zakresie usług publicznych. Waga tej konstatacji dodatkowo nabiera znaczenia, jeśli spojrzeć na nią w kontekście potrzeb - poziom świadczonych usług publicznych w Polsce jest istotnie niższy niż w wyżej wymienionych krajach. Polska stoi przed znacznie poważniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi, niż te kraje. Co więcej, bagaż polskich wieloletnich zaniedbań w tym przedmiocie jest także dużo większy niż w większości pozostałych, opisywanych tu, krajach europejskich, a także w USA, Kanadzie, Australii czy Japonii. Indie natomiast<sup>65</sup> „są spektakularnym przykładem skutecznego wykorzystania PPP do przyspieszenia procesów rozwojowych, polityki budowania nowoczesnej infrastruktury technicznej (drogowej, kolejowej, lotniczej) bez konieczności rezygnacji z poprawy poziomu świadczeń publicznych w zakresie leczenia, edukacji, standardów życia. Ogromna skala świadomego stosowania PPP w Indiach jest więc jednocześnie dobrą egzemplifikacją tezy o tym, że posługiwanie się tą formułą pozwala na uniknięcie pułapki konieczności wyboru, – w co najpierw należy inwestować; podejmując decyzje o uruchomieniu procesów rozwoju gospodarczego nie jest się skazanym na alternatywny wybór – inwestycje infrastrukturalne dedykowane potrzebom stricte gospodarczym czy infrastruktura budowana dla celów świadczenia usług socjalnych czy zdrowotnych.

Mówiąc o bardzo dużej skali stosowania PPP w Indiach oraz wysokiej dynamice jego upowszechniania, często przywołuje się także fakt bardzo szybkiego, utrzymującego się dłuży czas, tempa wzrostu gospodarczego w tym kraju. Związek obu czynników jest zauważalny i mniej istotne jest przesądzenie, co jest (czy było) tu czynnikiem sprawczym, inicjującym. Przekonanie o takiej właśnie korelacji jest także, jak się wydaje, w wielu krajach przesłanką leżącą u podstaw podejmowanych w ostatnich kilku latach decyzji o wzmocnieniu wsparcia publicznego dla upowszechnienia PPP. Liderami w tym zakresie są kraje pozaeuropejskie - obok Indii, przede wszystkim Kanada, USA, Brazylia”<sup>66</sup>.

#### **2.4. Rozwój PPP na świecie w wybranych krajach Europy i Świata w świetle danych statystycznych**

Całkowitą liczbę zrealizowanych w 2009 roku przedsięwzięć w formule PPP, w skali globalnej, szacuje się na prawie 330<sup>67</sup> i jest to powrót do liczby realizacji projektów PPP na przełomie 2006 i 2007 roku.

#### **Wykres 3. Wartość i liczba projektów PPP zrealizowanych na świecie w latach 1994-2007**

---

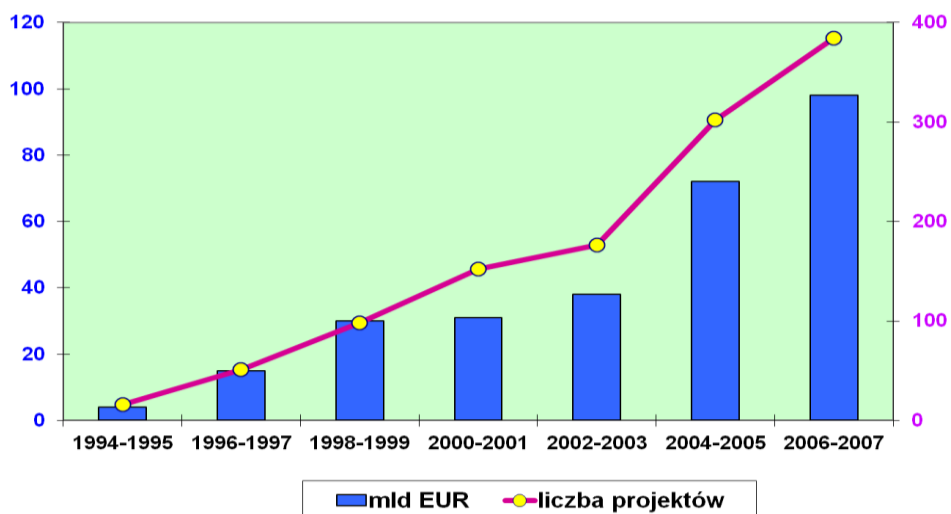
<sup>64</sup> W Polsce, pod koniec 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki Powołany został Zespół ds. partnerstwa publiczno-prywatnego; w lutym 2011 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego nowy wydział PPP (w Departamencie Przygotowania Projektów Indywidualnych), który zainicjował podpisanie platformy współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 29 instytucjami zainteresowanymi rozwojem PPP.

<sup>65</sup> 13 jednostek publicznych, krajowa i stanowe strategie upowszechniania PPP.

<sup>66</sup> Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata. Centra PPP, praca zbiorowa Fundacja Centrum PPP – na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, 2011

<sup>67</sup> Dealogic Global Finance Project Review, styczeń 2010,

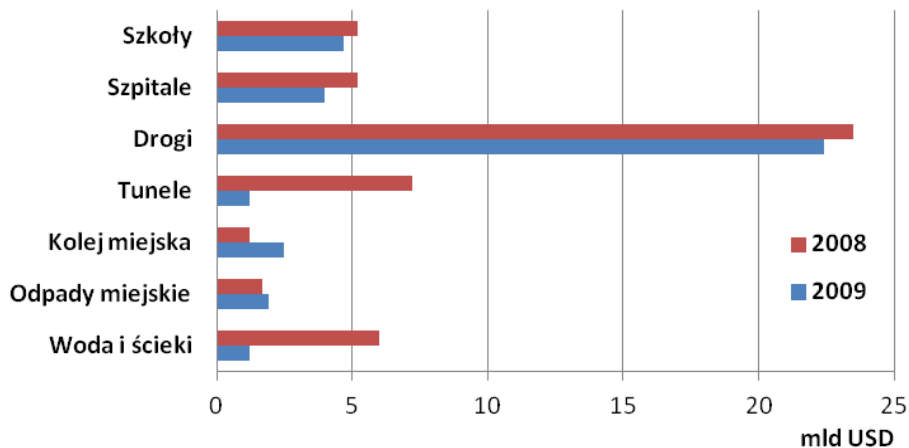
<http://www.legalmediagroup.com/iflr1000/gifs/doc/DealogicGlobalProjectFinanceRev-2009.pdf>.



Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2008, s. 15.

W skali światowej wartość inwestycji w formule PPP w 2009 roku spadła o 18% w porównaniu z 2008 rokiem i wyniosła 55,5 mld USD w porównaniu z rekordowo wysoką wartością 67,8 mld USD w roku poprzednim<sup>68</sup>.

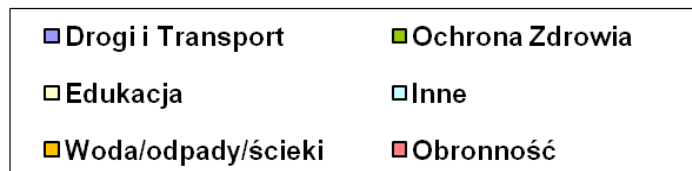
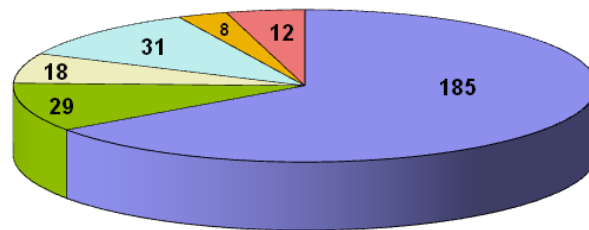
Wykres 4. Zrealizowane na świecie projekty PPP wg sektorów (2008/2009)



Źródło: Dealogic Global Finance Project Review, styczeń 2010, s. 5.

Wykres 5. Zrealizowane na świecie projekty PPP wg sektorów w latach 1994-2007

<sup>68</sup> lb.

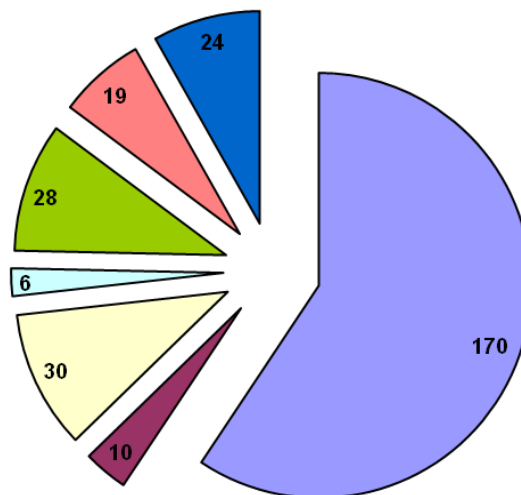


Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana, s.16.

Europa Zachodnia (UE - 15<sup>69</sup>) od wielu lat pozostaje liderem, jeżeli chodzi o liczbę i wartość realizowanych projektów w formule PPP, aczkolwiek inne regiony światowe, zaczynają w ostatnich latach odgrywać coraz większą rolę na tym rynku.

Potwierdza to poniższy wykres ujmujący historycznie wartość projektów PPP na świecie.

Wykres 6. Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 na poszczególnych kontynentach



<sup>69</sup> Kraje tworzące Unię Europejską przed akcesją nowych członków w 2004 roku. Są to: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania oraz Włochy. Państwa te określane są również, jako kraje „Starej Unii”.

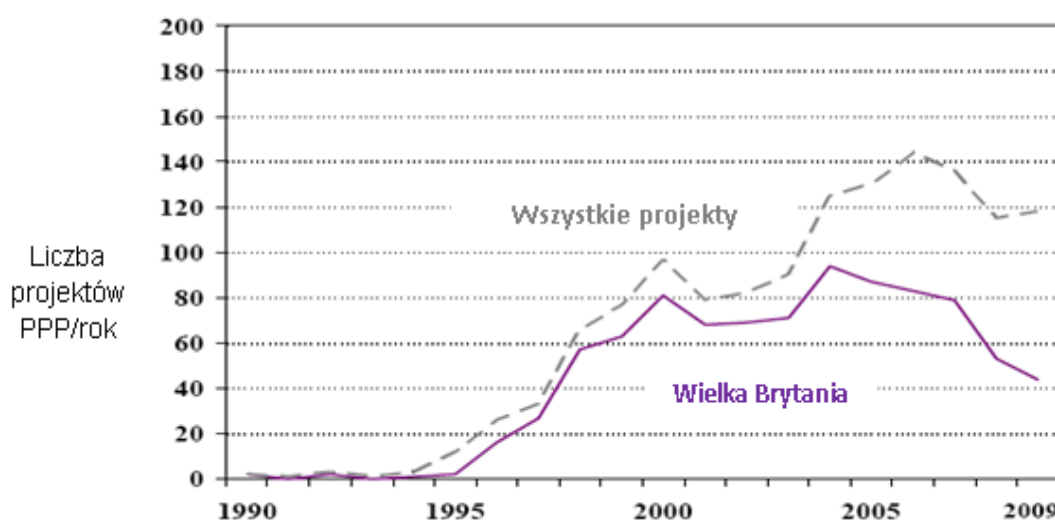
Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana, s. 14.

W 2009 roku Europa Zachodnia (UE-15) utrzymała pozycję lidera pod względem wartości i liczby projektów PPP. Na drugim miejscu uplasowały się Indie, gdzie wartość projektów PPP wyniosła 11,1 mld USD (ok. 20% wartości całego rynku PPP w 2009 roku) i zrealizowano 20 projektów<sup>70</sup>.

W 2009 r., wartość transakcji PPP w Europie wyniosła 15,8 miliarda euro, co stanowi spadek o prawie 50% w porównaniu do roku 2007. Łączna wartość zamkniętych projektów zmniejszyła się bardziej niż liczba transakcji. Jednocześnie, europejski rynek PPP coraz bardziej się rozprzestrzenia (PPP wdrażane jest przez inne kraje Unii Europejskiej) i zdywersyfikuje (PPP zaczyna być stosowane w kolejnych sektorach gospodarki krajów UE).

Dla Unii Europejskiej, jako całości, liczba projektów rosła aż do 2006 roku. Udział projektów z Wielkiej Brytanii (która jest światowym liderem stosowania PPP) w Unii Europejskiej zaczęły spadać w 2001 roku. W 2008 r. udział Wielkiej Brytanii w ogólnej liczbie europejskich projektów PPP spadł poniżej 50%.

Wykres 7. Liczba projektów PPP, które osiągnęły zamknięcie finansowe w krajach europejskich w latach 1990-2009



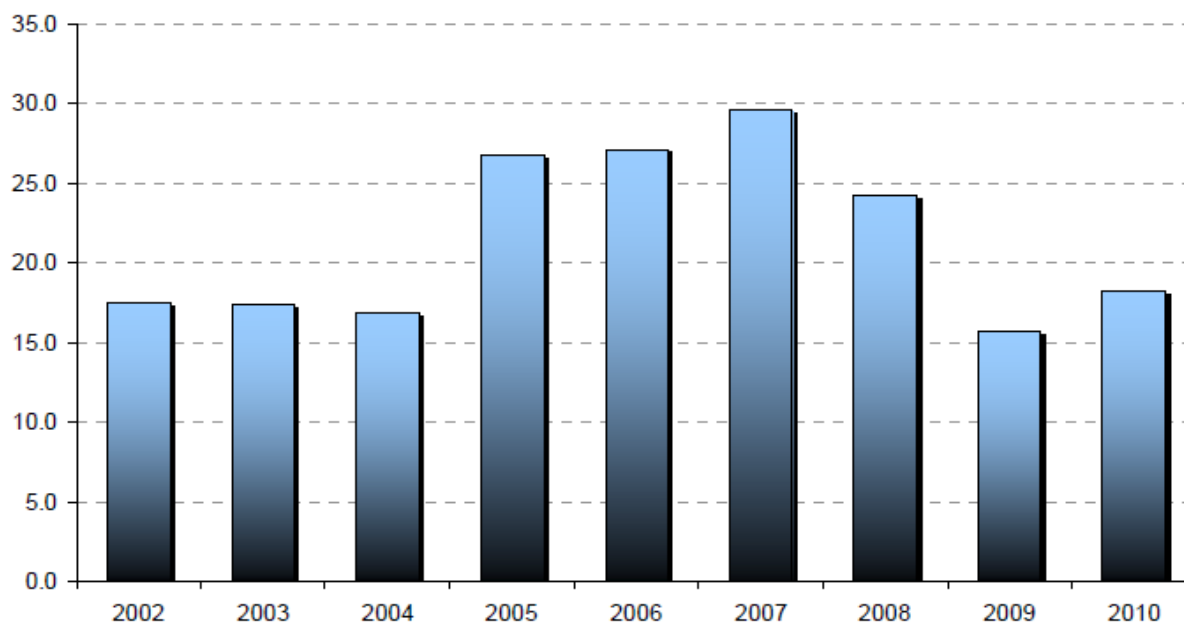
--- Linia przerywaną oznaczono liczbę wszystkich projektów w Europie, wliczając w nią liczbę projektów w Wielkiej Brytanii (linia ciągła).

Źródło: European Investment Bank - Economic and Financial Report 2010/04, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS, Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, 2010, [http://www.eib.org/attachments/efs/efr\\_2010\\_v04\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf) str. 9.

<sup>70</sup> Dealogic Global Finance Project Review, styczeń 2010

W 2010 roku łączna wartość projektów PPP, które osiągnęły zamknięcie finansowe w Europie wyniosła 18,3<sup>71</sup> miliarda euro.

**Wykres 8. Wartość zamkniętych finansowo projektów PPP w Europie w latach 2002-2010 (w mld €)**



Źródło: *Market Update - Review of the European PPP Market in 2010*, EIB EPEC, 2010, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf> s. 3.

Jak pokazuje powyższy wykres, wartość rynku PPP wzrosła nieznacznie w stosunku do roku 2009 (15,8 mld euro) i przełamała trend spadkowy obserwowany od roku 2007. Wartość rynku PPP w Europie w 2010 roku jest jednak wciąż niższa niż w rekordowych latach 2005 2006 i 2007 (powyżej 25 mld euro rok rocznie) i wróciła do poziomu notowanego w latach 2002-2004.

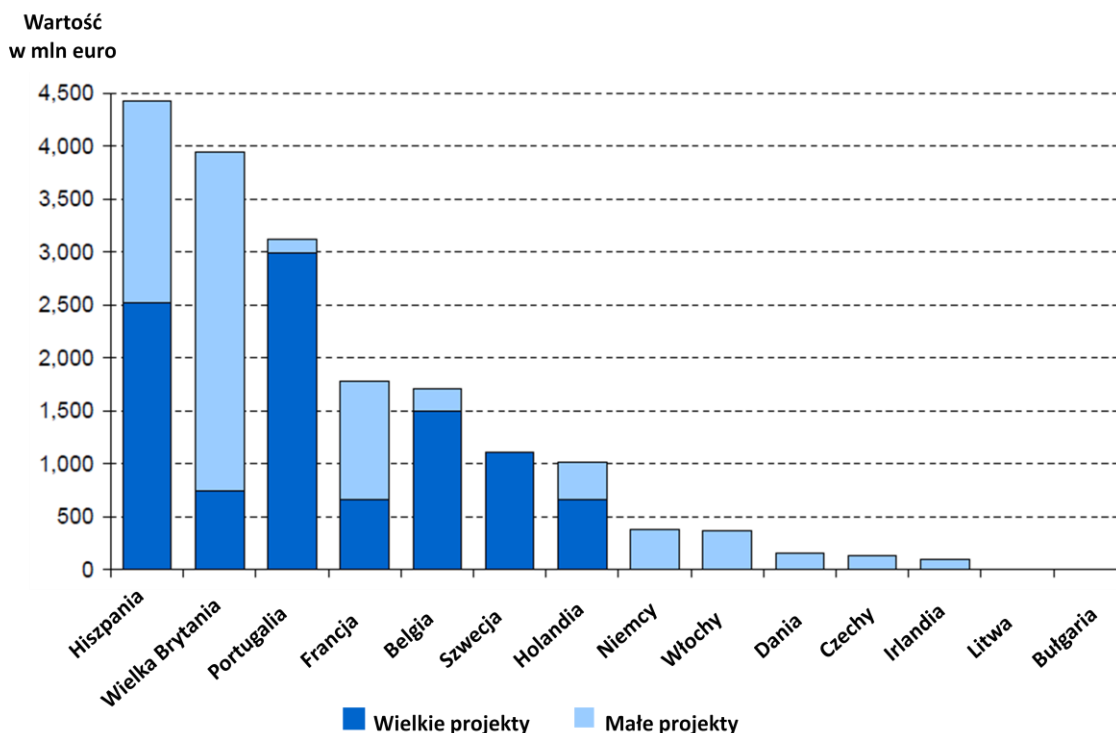
W roku 2010 projektów PPP zamkniętych komercyjnie i finansowo było 112, podczas gdy rok wcześniej w 2009 było ich więcej, bo 118. Średnia wartość projektu PPP w 2010 wyniosła 163 mln euro, podczas gdy w 2009 średnia wartość wynosiła 91 mln euro. Wysoka średnia wartość projektów PPP przygotowanych w 2010 roku to konsekwencja 8<sup>72</sup> wielkich projektów PPP (o wartości przekraczającej 500 mln euro). 9% wszystkich europejskich projektów PPP w 2010 roku to projekty, których wartość przekroczyła 500 mln euro. Łączna wartość tych wielkich projektów PPP stanowi ponad 55% całkowitej wartości europejskich projektów PPP w 2010 roku.

**Wykres 9. Wielkie i małe projekty PPP w Europie w 2010 r.**

<sup>71</sup> Market Update, Review of the European PPP Market in 2010, European PPP Expertise Centre European Investment Bank, 2010

<sup>72</sup> Szkoły w Belgii, Kolej dużych prędkości w Portugalii, autostrada w Portugalii, metro w Hiszpanii (Barcelona), projekt telekomunikacyjny we Francji, Autostrada w Holandii, Szpital w Szwecji, szpital w Wielkiej Brytanii

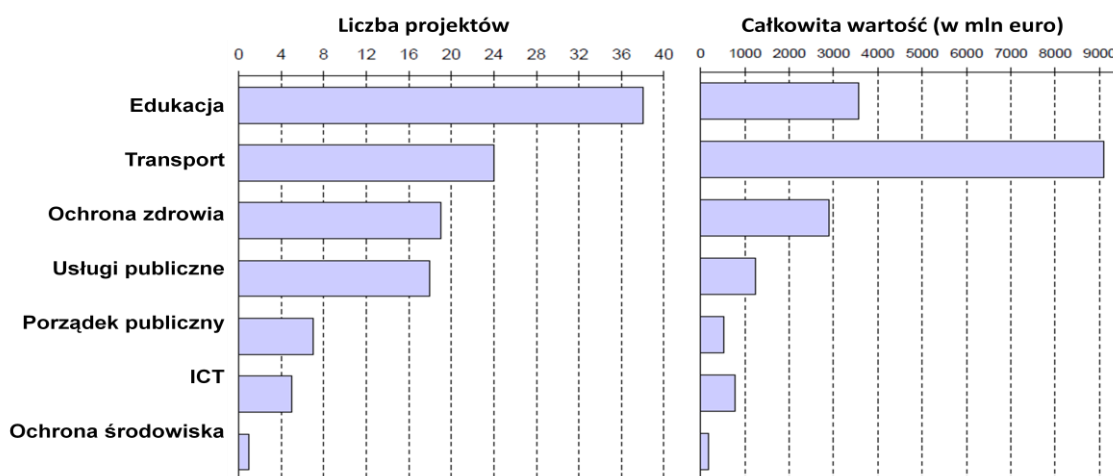




Źródło: Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, EIB EPEC, 2010, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>, s. 6.

Powyższy wykres pokazuje, w których krajach realizowane są projekty PPP wielkie, o wartości przekraczającej 500 mln euro. Najwięcej jest ich w Portugalii, Szwecji czy Belgii, zaś małych projektów najwięcej jest w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Francji.

Wykres 10. Liczba i wartość projektów PPP w Europie w 2010 z podziałem na sektory



Źródło: Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, EIB EPEC, 2010, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>, s. 4.

Co ciekawe, projekty transportowe nie zdominowały europejskiego rynku PPP i stanowiły mniej niż 50% wartości wszystkich projektów. Po raz pierwszy w historii europejskiego rynku PPP – projekty nietransportowe stanowiły więcej niż połowę wartości całego rynku. Najwięcej projektów PPP przygotowanych w Europie w 2010 roku było w sektorze edukacji transportu i ochronie zdrowia. Europa jest liderem wśród kontynentów stosujących formułę PPP – świadczy o tym zarówno liczba jak i wartość projektów zrealizowanych od początku lat 90-tych (szczegóły w tabeli poniżej).

**Tabela 4. Rozwój PPP w Europie w latach 1990 – 2009**

Rok	ilość projektów	wartość w mln €
1990	2	1386,6
1991	1	73
1992	3	610
1993	1	454
1994	3	1148,4
1995	12	3264,9
1996	26	8488,2
1997	33	5278
1998	66	19972,4
1999	77	9602,6
2000	97	15018,5
2001	79	13315,3
2002	82	17436,2
2003	90	17357,1
2004	125	16879,9
2005	130	26794,3
2006	144	27129,2
2007	136	29597,9
2008	115	24198
2009	118	15740,4
<b>Łącznie</b>	<b>1340</b>	<b>253744,9</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EIB, HM Treasury, Irish PPP Unit oraz komercyjnych baz projektów PPP Centrum PPP.*

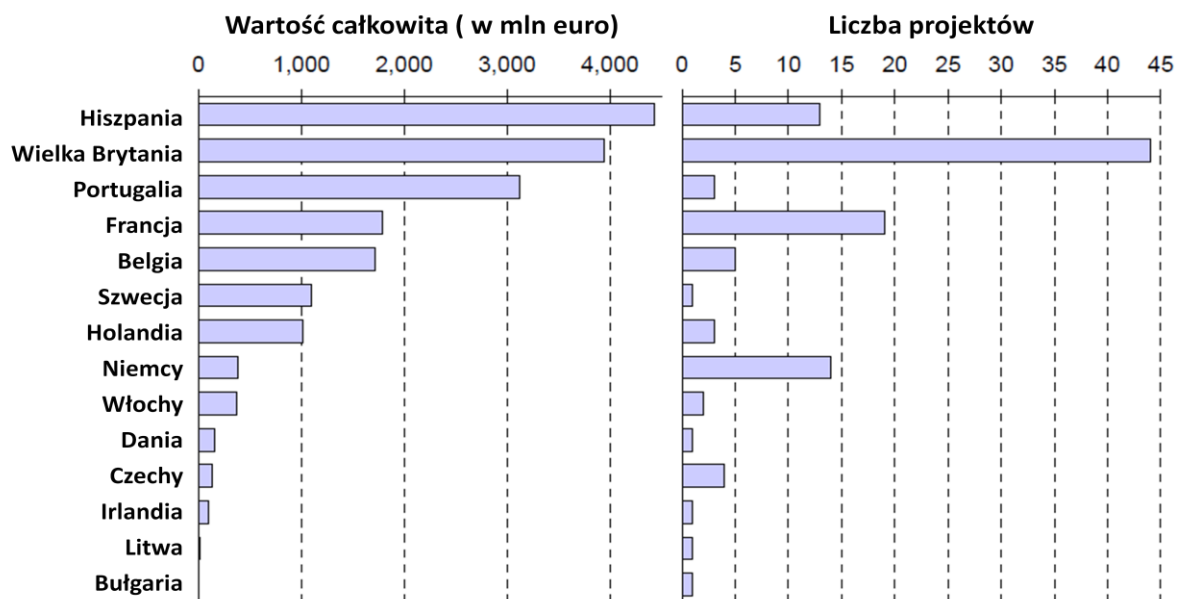
Analizując rozwój PPP w poszczególnych krajach europejskich można stwierdzić, że kraje wykorzystując swoje wieloletnie doświadczenia w tym zakresie realizują projekty o coraz mniejszej wartości np. Wielka Brytania, Portugalia czy Niemcy (patrz poniższa tabela).

**Tabela 5. Średnia wartość projektów PPP w wybranych krajach Europy w latach 2001-2007**

Kraj	Wartość (mln EUR)	Liczba projektów	Średnia wartość projektu
Wielka Brytania	42196	506	83
Hiszpania	4127	38	109
Włochy	3563	20	178
Irlandia	2953	18	164
Francja	2852	26	110
Grecja	2398	7	343
Niemcy	1912	34	56
Belgia	1780	5	356
Holandia	1733	6	289
Polska	1520	2	760
Austria	899	6	150
Finlandia	700	1	700
Bulgaria	654	6	109
Cypr	500	1	500
Portugalia	450	6	75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Public Private Finance, DLA Piper 2010.

Wykres 11. Liczba i wartość projektów PPP w poszczególnych krajach Europy w 2010



Źródło: Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank European PPP Expertise Centre, 2010,

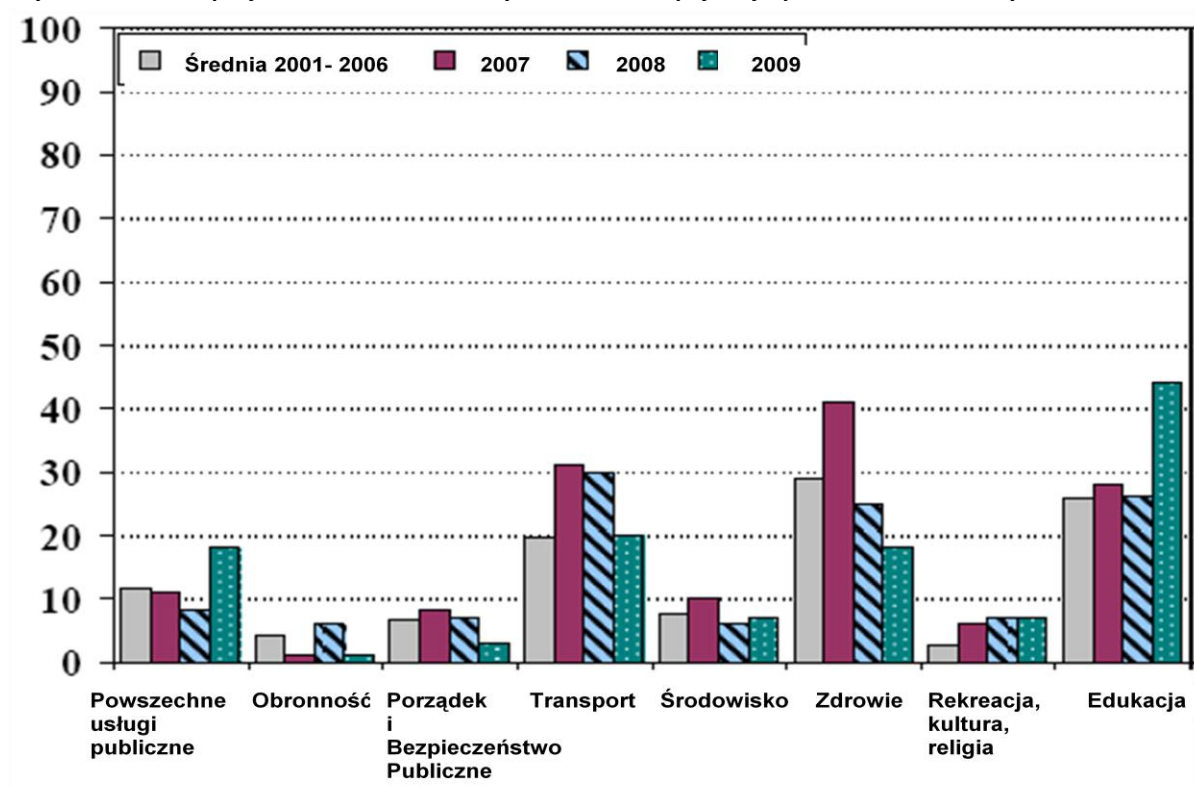
<http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>, s. 8.

44 projekty PPP zostały zamknięte komercyjnie i finansowo w 2010 roku w Wielkiej Brytanii, która pozostaje nie tylko europejskim, ale i światowym liderem stosowania formuły PPP. Za Wielką Brytanią na europejskim rynku PPP, na drugim miejscu pod względem przygotowanych projektów PPP plasuje się Francja z 19 projektami. Kolejne kraje to Niemcy z 14 projektami i Hiszpania z 13. Wszystkie cztery wymienione powyżej kraje zgromadziły 80% wszystkich europejskich projektów PPP w 2010 roku.

Hiszpania jest europejskim liderem PPP w 2010 jeżeli chodzi o wartość przygotowanych projektów, pokonała na tym polu nawet Wielką Brytanię. Portugalia uplasowała się na miejscu 3 dzięki dwóm wielkim projektom. Wartość projektów we wszystkich 3 wyżej wymienionych krajach stanowi 63% całkowitej wartości rynku PPP w Europie w 2010 roku.

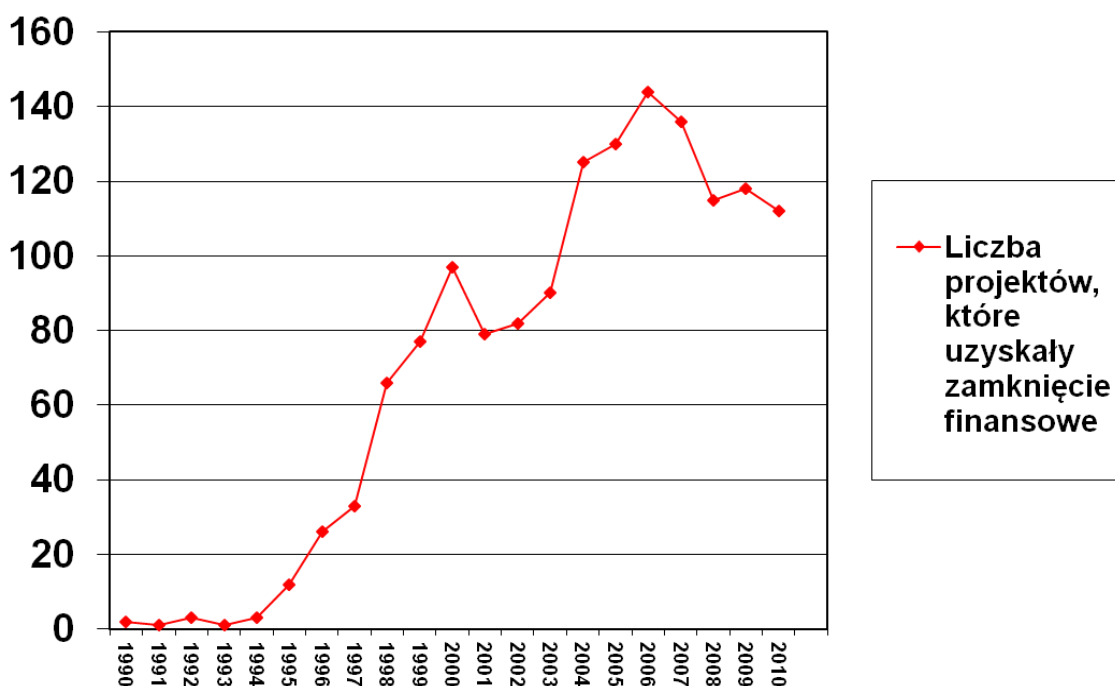
W 2010, 6 projektów PPP przygotowywanych w Europie Wschodniej osiągnęło zamknięcie komercyjne i finansowe, co w porównaniu do 2 projektów rok wcześniej stanowi pozytywny sygnał.

Wykres 12. Liczba projektów PPP realizowanych w Unii Europejskiej z podziałem na sektory



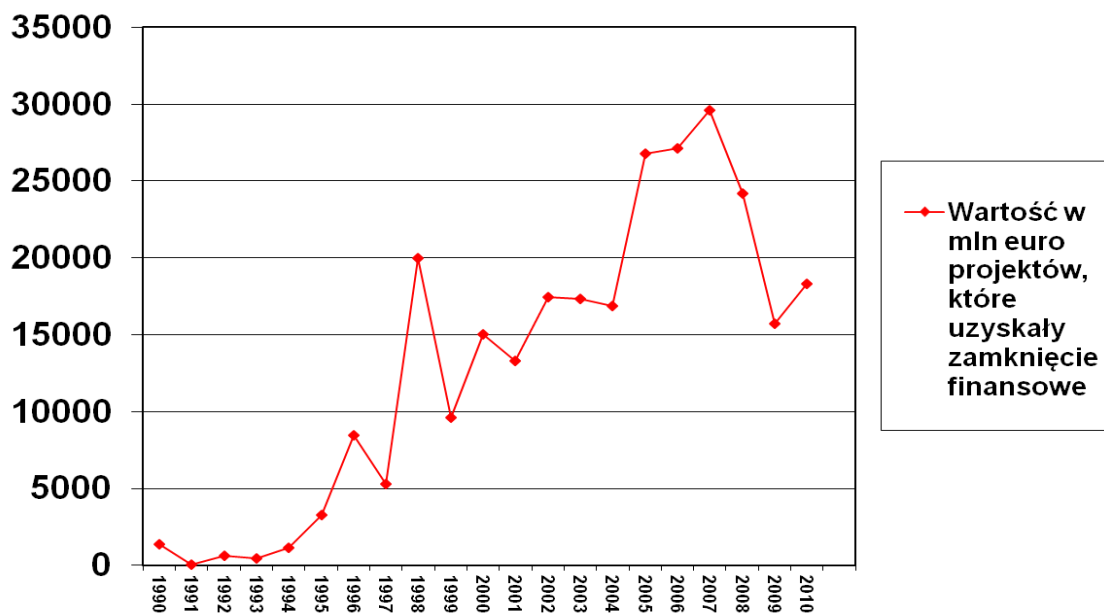
Źródło: European Investment Bank - Economic and Financial Report 2010/04, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS, Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, 2010, [http://www.eib.org/attachments/efs/efr\\_2010\\_v04\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf), s. 11.

Wykres 13. Projekty PPP realizowane w Unii Europejskiej w latach 1990-2010



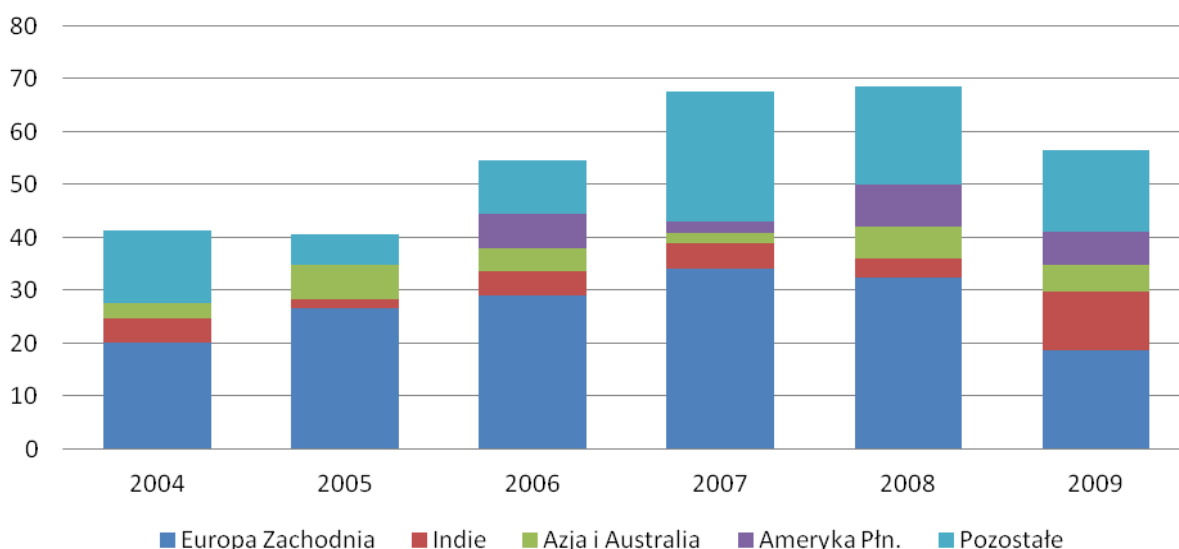
Źródło: PPP – metoda finansowania inwestycji infrastrukturalnych – prezentacja Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wygłoszona podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. transportu Unii Europejskiej, Sopot, 5-6 września, 2011 slajd 10.

Wykres 14. Wartość projektów PPP realizowanych w Unii Europejskiej w latach 1990-2010



Źródło: PPP – metoda finansowania inwestycji infrastrukturalnych – prezentacja Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wygłoszona podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. transportu UE, Sopot, 5-6 września, 2011 slajd 11.

**Wykres 15. Wartość zrealizowanych na świecie projektów PPP z podziałem na kontynenty<sup>73</sup> w latach 2004-2009**



Źródło: Dealogic Global Finance Project Review, styczeń 2010, slajd 2

<http://www.legalmediagroup.com/iflr1000/gifs/doc/DealogicGlobalProjectFinanceRev-2009.pdf>.

Jak widać na powyższym wykresie formuła PPP jest coraz częściej stosowana w rozwijającym się świecie, w szczególności w Indiach (stąd wyodrębnienie tego kraju w wykresie). Wykres ukazuje także wyraźną zmianę w tym zakresie w krajach Ameryki Północnej (Kanada, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, oraz Meksyk) – jeszcze w 2005 r. wartość realizowanych projektów PPP była tam zbyt mała by wyróżnić ją w zestawieniach statystycznych; obecnie jest to wyraźnie liczący się udział w realizacji PPP na świecie.

## 2.5. Zarys polityki wykorzystywania formuły PPP w wybranych krajach Unii Europejskiej

Zakres stosowania formuły PPP w poszczególnych sektorach usług publicznych w krajach europejskich jest różny. Najlepiej zobrazować rozwój systemu PPP poprzez pokazanie, które kraje członkowskie realizują/przygotowują się do realizacji projektów PPP w poszczególnych sektorach gospodarki. Zestawienie takie można znaleźć w poniższej tabeli.

<sup>73</sup> Ze względu na duży zakres i dynamikę posługiwania się PPP w realizacji usług publicznych dodatkowo wyodrębnione zostały Indie.

Tabela 6. Wykorzystanie formuły PPP w Europie przy realizacji projektów w poszczególnych sektorach gospodarki

KRAJ	SEKTOR	SIEDZIBY WŁADZ	LOTNISKA	OBRONNOŚĆ	MIESZKALNICTWO	OCHRONA ZDROWIA	ICT	PORTY	WIEZIENIA	KOLEJ	DRÓGI	EDUKACJA	SPORT I REKREACJA	WOD-KAN OPPADY STALE
Austria														
Belgia														
Bułgaria														
Chorwacja														
Czechy														
Dania														
Estonia														
Francja														
Grecja														
Hiszpania														
Holandia														
Irlandia														
Irlandia Północna														
Litwania														
Lotwa														
Malta														
Niemcy														
Polska														
Portugalia														
Rosja														
Rumunia														
Słowacja														
Słowenia														
Szkocja														
Szwajcaria														
Węgry														
Wielka Brytania														
Włochy														

Zrealizowane  Przygotowywane 

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów PPP (European PPP Report 2009 EIB, Global Guide to PPP 2010 Allen&Overy, PPP in Europe 2009 CMS CMK).

Przykłady projektów zrealizowanych w Polsce (oznaczone kolorem niebieskim):

- sektor mieszkalnictwo: Wieloletnie zarządzanie oraz realizacja inwestycji budowlanych w komunalnych zasobie lokalowym gminy Murowana Goślina,
- sektor ochrona zdrowia: Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną,
- sektor ICT: „Gminy otwarte na świat” – Pilotażowe projekty budowy społeczeństwa informacyjnego w gminach: Żabia Wola i Osieck,
- sektor drogi: autostrada A1, autostrada A2, autostrada A4,
- sektor sport i rekreacja: Park wodny we Wrocławiu,
- sektor wod-kan: Saur Neptun Gdańsk.

**W tabeli nr 6** uwzględniono wszystkie - od 1997 r. - przedsięwzięcia realizowane w szeroko pojętej formule PPP. Dlatego też, w przypadku Polski, uwzględnione w tabeli zakończone już przedsięwzięcia, które co prawda mają charakter projektów PPP, ale w znakomitej większości nie były realizowane w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym czy ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Część projektów (dokładnie: Murowana Goślina, Żabia Wola i Osieck, projekty autostradowe, park wodny we Wrocławiu oraz Saur Neptun Gdańsk) była przygotowywana i realizowana w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami, ustawę o gospodarce komunalnej oraz kodeks cywilny w okresie, gdy w Polsce nie obowiązywała jeszcze żadna legislacja dotycząca bezpośrednio partnerstwa publiczno-prywatnego – przed lipcem 2005, kiedy pojawiła się pierwsza ustawa o PPP. Jedynie projekt z sektora ochrony zdrowia (Jaworzno) był przygotowany oraz zrealizowany w oparciu o nową legislację PPP i projekt ten znajduje się z Zestawieniu projektów PPP realizowanych w okresie luty 2009 – marzec 2011 (poz. nr. 21).

**Zestawienie pierwsze** (patrz: załącznik nr 1 - zestawienie projektów PPP realizowanych w okresie luty 2009 – marzec 2011) – zgodnie z zaleceniem - zawiera tylko przedsięwzięcia PPP realizowane w okresie 2009-marzec 2011, w oparciu o ustawę o PPP oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Różnice między Tabelą nr 6 a Zestawieniem 1 spowodowane są zatem dwoma podstawowymi przyczynami: inna cezurą czasową oraz zastosowanym w Zestawieniu kryterium oparcia przedsięwzięcia o odrębne dla PPP regulacje ustawowe, wprowadzone w życie w lutym 2009r.

**Przykłady projektów przygotowywanych w Polsce<sup>74</sup> (oznaczone kolorem zielonym):**

- sektor siedziby władz: budowa gmachu sądu rejonowego w Nowym Sączu,
- sektor lotniska: Centralny Port Lotniczy,

---

<sup>74</sup> Ww. lista przedsięwzięć PPP przygotowana została w oparciu o bazę projektów PPP prowadzoną przez Centrum PPP, informacje medialne oraz wiedzę pozyskaną w wyniku bezpośredniej współpracy Centrum PPP z władzami publicznymi.



- sektor obronny: realizacja usług w zakresie krajowej infrastruktury strategicznego transportu powietrznego,
- sektor więzienia: przygotowywanie koncepcji budowy więzień w formule PPP przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
- sektor kolej: Kolej dużych prędkości (Y),
- sektor edukacji: budowa szkoły podstawowej w Niepołomicach.

Stopień przygotowania powyżej przytoczonych przedsięwzięć jest bardzo różny – znaczna ich część ma nadal charakter wstępnych prac przygotowawczych i nie doprowadziła jeszcze do etapu ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego – właśnie od tego, formalnego i dlatego wiarygodnego, etapu rozpoczyna się rejestracja projektów w dostępnych bazach projektów. Dlatego też w załączonym Zestawieniu znajduje się tylko 1 z wymienionych wyżej projektów (szkoła w Niepołomicach - nr 52 na liście). Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę polityki wykorzystywania formuły PPP w wybranych krajach Unii Europejskiej (materiały, z których korzystano podczas przygotowania poniższego opracowania wymienione są w pozycji – bibliografia).

#### **AUSTRIA**

Austriacki rząd stale potwierdza potrzebę inwestowania w infrastrukturę, szczególnie transportową, przy użyciu formuły PPP. W ostatnich latach, zrealizowano tylko kilka projektów PPP, większość na poziomie lokalnym. Oczekuje się, iż jeżeli w następnych latach austriackie ograniczenia budżetowe okażą się surowsze, powinno to zwiększyć zainteresowanie formułą PPP.

Ostatnio zamknięte finansowo projekty oraz bieżące projekty w zakresie PPP:

- PPP Maissau – projekt infrastruktury drogowej (B4) w dolnej Austrii) – jeden z pierwszych projektów drogowych na tym szczeblu,
- Obwodnica Klosterneuburg,
- Szpitale PPP – było kilka projektów związanych z wybudowaniem-finansowaniem oraz zarządzaniem małymi szpitalami w Austrii,
- Projekty dotyczące szkół, budynki sądu, budynki administracyjne.

Sektory, w których do tej pory realizowano projekty PPP to: ochrona zdrowia, edukacja, transport, gospodarka wodociągowo-ściekowa, zaś sektory, których planowane są projekty tego typu to: kolej, edukacja i więziennictwo.

#### **BELGIA**

W Belgii partnerstwo publiczno-prywatne zaistniało jeszcze w poprzednim wieku. Większość projektów miała charakter lokalny. Sukcesywnie wzrasta świadomość dodatkowej wartości, jaką stanowi PPP. Wynikiem tego jest obejmowanie tą formą realizacji także projektów na szczeblu centralnym, w sektorach takich jak transport czy więziennictwo i telekomunikacja.

Obecnie PPP stosowane jest w następujących sektorach:

- transport,
- ochrona zdrowia,
- edukacja,
- budownictwo socjalne (specjalna legislacja ułatwiła rozwój tego sektora poprzez czerpanie środków z funduszu powstałego specjalnie do tego celu),
- bezpieczeństwo narodowe,

- gospodarka wodociągowo-ściekowa,
- telekomunikacja.

Sektory, w których planuje się realizację projektów PPP to przede wszystkim: szkolnictwo, infrastruktura sportowa, zarządzanie odpadami, więziennictwo.

W roku 2011 udało się zamknąć finansowo 4 projekty PPP o łącznej wartości prawie 350 milionów euro.

## **BUŁGARIA**

Stosowanie PPP w Bułgarii świadomie rozpoczęto od infrastruktury transportowej oraz sektora energetycznego. Pierwsze duże projekty PPP zostały zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w oparciu o uchwaloną wtedy ustawę koncesyjną, w tym modernizacja dwóch największych elektrowni w Bułgarii. Zamknięto także kilka projektów w innych sektorach, jak np.: koncesja na kanalizację i sieć wodociągową (podpisana w 2000 roku, na 25 lat), lotniska (zapoczątkowana w 2006, na 35 lat), drogi, porty, czy sektor energetyczny. W przygotowaniu znajdują się, takie projekty jak: autostrady (zainteresowanie ze strony European Bank on Reconstruction and Development i European Investment Bank) czy lotniska (druga próba na ogłoszenie procedury ofertowej; pierwsze nieudana ze względu na brak oferentów). Dodatkowo rząd, kierując się potrzebą modernizacji i rozbudową infrastruktury, planuje stosować dla tych inwestycji formę PPP zachęcić do udziału w nich podmioty zagraniczne.

## **CZECHY**

Polityka rządu czeskiego zakłada wykorzystywanie projektów PPP zarówno na poziomie rządowym (krajowym), jak i lokalnym. Jednakże żadne z projektów w formule PPP na poziomie rządowym nie zostały jeszcze zakończone. Inaczej kwestia ta wygląda w przypadku przedsięwzięć realizowanych na poziomie miast. Tam dokonano inwestycji w następujących sektorach:

- zarządzanie obiektami – zaopatrzenie w energię ciepłą miasta Bohumin,
- utrzymanie miejskiej infrastruktury – utrzymanie centrów sportowych w Tachovie,
- projekty mieszkaniowe,
- usługi społeczne – dostarczanie posiłków do przedszkoli,
- zarządzanie sektorem wodnym – dzierżawa i administrowanie systemem ścieków oraz wodami leczniczymi w Bruntalu.

Rząd czeski rozpoczął realizację projektów PPP w 2005, dziewięcioma pilotażowymi projektami (trzy z nich w późniejszym czasie zostały uznane za niepasujące do formuły PPP). Upadek rządu w połowie 2009 roku znacznie zwolnił rozwój PPP w kraju. Do najciekawszych projektów PPP należą:

- Centralny Szpital Wojskowy w Pradze – wybudowanie, finansowanie, utrzymanie i administrowanie pensjonatem oraz parkingiem (szacowana wartość inwestycji – 34 mln euro); składanie ofert ruszyło w grudniu 2007, zwycięska oferta została wybrana na początku 2010 roku, w maju został zaakceptowany przez rząd,
- modernizacja regionalnego szpitala w Pardubicach – przebudowa, finansowanie, utrzymanie i administrowanie centralną częścią szpitala (wartość inwestycji ok. 92 mln euro).

Dodatkowo, projekty w zaawansowanym stadium, to:

- Budynek sądu w Usti nad Labem,
- Więzienie w Rapoticach,
- Autostrada R3/D3.

## **DANIA**

Rynek PPP w Danii wciąż jeszcze raczkuje i charakteryzuje się brakiem specjalnej regulacji prawnej w tym zakresie.

Do najistotniejszych projektów z dziedziny PPP w Danii należą:

- drogownictwo: we wrześniu 2008 roku zakontraktowano pierwszą budowę autostrady w formule PPP( autostrada łącząca Kiplew i Sonderborg - DBFM, okres umowy -26 lat,
- sport i rekreacja: centrum muzyczne i teatralne / Akademia Muzyki w Odense,
- budynki administracyjne: Land Registration Court w Hobro, The Palaces and Properties Agency,
- szkoły: szkoła w okręgu Langeland (początek budowy – październik 2008).

Przewiduje się, że kolejne lata przyniosą wzrost projektów PPP., a PPP stanie się narzędziem pobudzenia duńskiej gospodarki. Sektory najlepiej rokujące w kontekście stosowania PPP to obrona narodowa, mieszkalnictwo i gospodarko wodociągowo-ściekowa.

## **FINLANDIA**

Wiele programów rozwoju szczebla lokalnego i regionalnego zawiera odesłania do PPP, jako sposobu dostarczenia infrastruktury w celu świadczenia usług o charakterze publicznym. Projekty, które doszły do skutku w ostatnim czasie to:

- drogi: zachodnia część autostrady E18 Helsinki – Turku; droga została sfinansowana przez konsorcjum EIB, NIB oraz bankowy banki komercyjne,
- koleje: w 2010 roku ruszył pierwszy projekt PPP związany z kolejami (Kokkola – Ylivieska),

Ponadto Finlandia stosuje PPP w takich sektorach jak: ochrona zdrowia, sport i rekreacja oraz edukacja. Sektor, w którym rozważa się zastosowanie formuły PPP w przyszłości to obrona narodowa.

## **FRANCJA**

PPP we Francji jest szeroko wykorzystywane dla realizacji programów rządowych (np. szpitalnictwo) jak i lokalnych, zarówno w formie koncesji jak i formule „czystego” partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>75</sup>.

Najczęściej realizowane projekty PPP we Francji to w szczególności:

- przedsięwzięcia komunalne – oświetlenie ulic, wody lecznicze, gospodarka wodno-kanalizacyjna
- szkoły,

---

<sup>75</sup> Zgodnie z regulacjami francuskim PPP dzielone jest na dwie kategorie: koncesja: delegowanie usług publicznych oraz roboty publiczne i kontrakty partnerskie. Koncesje to kontrakty na mocy, których prywatna spółka bierze na siebie ryzyko związane z przychodami; kontrakty partnerskie natomiast używane są w przypadku „sprzedawania” tych usług przez sektor publiczny – np. nieodpłatnie lub po niższej niż rynkowa, cenie.

- szpitale,
- autostrady,
- infrastruktura kulturalna i sportowa – stadiony, baseny, teatry,
- technologie komunikacyjne – GSM
- sądownictwo,
- bezpieczeństwo publiczne.

W 2011 udało się zamknąć finansowo 3 duże projekty PPP:

- Tours-Bordeaux, kolej dużych prędkości (wartość ponad 3 miliardy euro),
- Autostrada A63 (wartość ponad 1 miliard euro),
- Balard siedziba biura obrony narodowej (wartość ponad 800 milionów euro).

Sektory, w których planowane są projekty typu PPP to przede wszystkim: mieszkalnictwo, lotniska i porty oraz obrona narodowa.

## **HISZPANIA**

Sektor prywatny w Hiszpanii był zaangażowany w rozwój i zarządzanie infrastrukturą autostrad już od 1960 roku. Z chwilą wprowadzenia specjalnych regulacji (2003r. – koncesje, 2007 – kontrakty sektora publicznego) ilość projektów o charakterze PPP znakomicie wzrosła.

Sektory, w którym szczególną rolę odgrywa PPP to:

- drogi – największa ilość projektów: przykładowo - w styczniu 2009 roku w regionie Navarre, podpisano umowę koncesji -30 lat - wybudowanie, administrowanie oraz utrzymanie dwóch części autostrady AP-21);
- usługi socjalne
- budynki administracji, sądy, więzienia, biura,
- gospodarka odpadami,
- ochrona zdrowia,
- linie kolejowe, lotniska, porty.

Przyszłe, planowane projekty PPP to porty, szkoły, sport i rekreacja, więzienia.

## **HOLANDIA**

Od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku stopniowo rośnie w Holandii zainteresowanie rozwojem PPP. Obecnie PPP jest trwałym elementem polityk sektorowych i lokalnych.

Projekty zrealizowane:

- budynki użyteczności publicznej – Kromhout Barracks Utrecht, Biuro Podatkowe Doetinchem,
- mosty i tunele – Second Coentunnel Amsterdam (podwodny tunel przy obwodnicy Amsterdamu),
- edukacja – The Mointagne School w Hadze (pierwszy edukacyjny projekt PPP)
- więziennictwo – Rotterdam Airport Detention Center (areszt na lotnisku w Rotterdamie),
- koleje – szybka kolej pomiędzy Amsterdamem a granicą belgijską (największy holenderski projekt w zakresie PPP – 6,3 mld euro),
- drogi (np. N31 Leeuwarden do Drachten).

Projekty zaplanowane:

- muzeum wojskowe w bazie Soesterberg,
- więzienie w Zaanstad,
- kilka projektów autostrad (m.in. A12 Utrecht – Veenendaal),
- projekty w sektorach – ochrona zdrowia, obronność, więziennictwo.

## **IRLANDIA**

PPP w Irlandii jest świadomie wykorzystywaną metodą rozwoju infrastruktury służącej świadczeniu usług publicznych. Strategia zapisana w National Development Plan 2007 – 2013 kładzie duży nacisk na realizację projektów PPP. Pomimo spowolnienia ekonomicznego z lat 2007- 2009, rząd Irlandii nie wycofał się z kontynuacji programu PPP i opera na nim realizację głównych projektów – w zakresie szkolnictwa, szpitalnictwa, infrastruktury drogowej i kolejowej, budowy sądów, a także gospodarowaniem odpadami.

Sektory stosowania PPP to:

- administracja centralna: program The Office of Public Works zawiera kilka dużych, będących w toku już w fazie, realizacji projektów dla administracji,
- drogi: 10 projektów z terminem realizacji 2011 r.
- koleje: dwa największe projekty (Metro North oraz Dart Underground) - wartość ok. 6 mld euro,
- edukacja,
- sądy,
- odpady komunalne: jedenaście projektów PPP, na łączną sumę 20 mln euro, jest obecnie przygotowywane głównie w sektorze wodnym oraz ścieków.

Sektory, w których PPP jest planowane to: ochrona zdrowia, mieszkalnictwo i więziennictwo.

## **LITWA**

Na Litwie realizacja PPP przebiega w dość wąskim zakresie, a projekty mają charakter lokalny. Nie istnieje żadna publiczna strategia w tym przedmiocie, jednak dokumenty rządowe (od 2009 r.) przyznaje przyznają PPP narzędzie istotną rolę pobudzenia gospodarki po kryzysie. Uruchomiono (Min. Finansów) specjalny program upowszechnienia PPP. Wprowadzenie programu PPP odbywało się w trzech stadiach:

- FAZA I: inicjacja 6 pilotażowych projektów na przełomie lat 2009/2010;
- FAZA II: zamknięcie i wprowadzenie pierwszych projektów i zainicjowania kolejnych w tym samym sektorze i używanie tych samych procedur w latach 2010/11;
- FAZA III: monitoring projektów już funkcjonujących.

Sektory:

- drogi: projekty drogowe,
- budynki administracji publicznej: priorytet, w szczególności dotyczy to szkół, posterunków policji.

## **NIEMCY**

Od 2004 roku władze publiczne świadomie i konsekwentnie wspierają rozwój PPP zarówno poprzez odpowiednie regulacje prawne jak i realne działania władz publicznych trzech szczebli: krajowego, landowego i lokalnego. Już w 2008 roku w Niemczech zakończono pomyślnie 100 projektów PPP. Ogólna liczba projektów w bazie wynosi obecnie 225, w tym 169 podpisanych, 33 w postępowaniu ofertowym.

Podpisana w październiku 2009 powyborcza umowa koalicyjna zawiera wprost deklarację dalszej aktywnej promocji formuły PPP.

Realizowane projekty należą do następujących sektorów:

- budynki użyteczności publicznej (w pierwszych latach stosowania PPP stanowiły one przeważającą część realizowanych projektów),
- drogi: największe przygotowywane projekty to A1 Lotte-Munster, droga A30 Rheine – Lotte oraz A6 Wiesloch-Rauenberg do Weinberga w Badenii – Wirtembergii,
- lotniska: Międzynarodowy Port Lotniczy w Brandenburgii (koszty 2,4 mln euro; ukończone w czerwcu 2009),
- porty: w sierpniu 2009 jednostka zarządzająca portem w Hamburgu ogłosiła (i rozstrzygnęła) procedurę przetargową dotyczącą rozbudowy obiektów portowych,
- ochrona zdrowia: dzielnica Hochtaunus wraz z Bundeslandem Hesse złożyła wniosek na dwa szpitale w Homburgu<sup>76</sup> i Usingen na łączną wartość około 140 mln euro.

Sektory, w których trwają prace nad przygotowaniem projektów PPP to ICT oraz oświetlenie ulic.

## **PORTUGALIA**

Portugalia była jednym z najbardziej aktywnych europejskich rynków PPP w ostatnich 10 latach. Sytuacja stała się trudniejsza w roku 2008(kryzys gospodarczy). Wówczas wiele projektów PPP było w budowie - decyzją rządową zdecydowano jednak o ich kontynuowaniu - odpowiadając na kryzys wzmocnionymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Wiele projektów nadal znajduje się w fazie składania ofert, bądź jest jeszcze przed tym etapem. W wielu z tych projektów kluczową rolę spełnia EBI. Jak się oczekuje, obecna sytuacja gospodarcza w Portugalii sprawia jednak, że część z tych projektów może zostać skorygowanych lub zupełnie porzuconych.

Realizowane projekty należą do następujących sektorów:

- koleje: m.in., dwa znaczące projekty w tym sektorze dotyczą budowy oraz eksploatacji infrastruktury kolejowej wchodzącej w skład szybkiej kolei do Madrytu,
- drogi: 7 koncesji – partner prywatny odpowiedzialny jest za finansowanie, konstruowanie, obsługiwane oraz utrzymanie przydzielonych dróg lub autostrad. lotniska: w tym i nowe lotnisko w Lizbonie będzie zlokalizowane w Alcochete,
- służba zdrowia – program budowy/modernizacji 10 szpitali,
- lotniska,
- edukacja i więziennictwo: w 2008 roku rząd po latach dyskusji zdecydował się nie stosować PPP w tych sektorach. Obecnie powrócono jednak do tej dyskusji i rząd przymierza się do realizacji więzień w formule PPP.

## **RUMUNIA**

---

<sup>76</sup> EUROPEAN PPP REPORT 2009, European PPP Expertise Centre, DLA Piper, 2009, s.53

Rynek PPP w Rumunii jest wciąż rynkiem wschodzącym,. Jednak w oficjalnych dokumentach programowych rządu przyznaje PPP znaczącą rolę w rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej.

Sektory cieszące się największym zainteresowaniem to:

- drogi – autostrada A3 Komarnic – Brasov,
- lotniska – budowa nowego terminalu odlotów na lotnisku Baneasa,
- służba zdrowia – budowa szpitala w Timisoara,
- mieszkalnictwo – Projekt Esplanada dot. budowy mieszkań, biur, parkingów w Bukareszcie,
- obrona narodowa –mieszkania dla żołnierzy,
- więziennictwo.

## **SŁOWACJA**

Pomimo tego, że kwestie związane z PPP były szeroko publicznie kraj ten nie jest w stanie pochwalić się zbyt wieloma zamkniętymi umowami w tym zakresie. Wiele z nich jest jeszcze w przygotowaniu. Pierwszym projektem PPP w Słowacji był projekt obwodnicy R1 Nitra – Tekovske Nemce, Banska Bystrica. Dodatkowo Minister Telekomunikacji i Transportu prowadzi dwa główne projekty drogowe:

- D1 – Dubna Skala – Ivachnova, Janovce – Jablonov, Fricovce – Svinia,
- D1, faza trzecia – Hricovske Podhradie – Dubna Skala.

Ministerstwo Telekomunikacji i Transportu ogłosiło także, że uznało PPP, jako alternatywę dla budowy części obwodnicy w Bratysławie.

Na etapie składania wniosków można wyróżnić następujące projekty:

- Centrum kreatywne w Koszycach,
- Duży projekt szpitala w Bratysławie.

Warte odnotowania jest także to, że ostatnie projekty drogowe w zakresie PPP mają znaczące polityczne wsparcie ze strony rządowej.

## **SŁOWENIA**

Sektory, w których najczęściej wykorzystywana jest formuła PPP to:

- gospodarka odpadami,
- gospodarka wodna i ściekowa,
- usługi pogrzebowe,
- dystrybucja gazu ziemnego,
- sądownictwo,
- elektrownie wodne,
- kliniki ambulatoryjne (ponad 310 projektów).

Partnerstwo kontraktowe stanowi najbardziej popularną formę w PPP na poziomie miejskim, świadczy o tym 256 koncesji potwierdzonych do 2007 roku i 367 do 2008 roku.

## **WĘGRY**

Popularność PPP w tym kraju znacznie wzrosła w ostatnich latach. Szczególnie w następujących sektorach:

- edukacja – szkoły i akademiki,
- sport i rekreacja – hala sportowa w Budapeszcie,
- więzienia,
- transport – infrastruktura drogowa,
- kultura – muzea i teatry, między innymi Pałac Sztuki (212 mln euro).

Obecnie, przygotowywane są także projekty PPP w sektorze obrony narodowej.

## **WIELKA BRYTANIA**

Wielka Brytania jest niekwestionowanym liderem w stosowaniu formuły PPP dla celów świadczenia usług publicznych. Na szerszą skalę i pod specjalnymi regulacjami<sup>77</sup> stosuje się tu PPP od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Wartość ok. 920 projektów PPP/PFI (720 z nich jest już w fazie operacyjnej) w Wielkiej Brytanii to ponad 72 miliardy funtów.

Przyjęty nowy sposób realizacji przedsięwzięć przyniósł ok. 900 podpisanych umów, których przedmiotem była większość strategicznych sektorów, jak:

- autostrady,
- kolejnictwo,
- szpitalnictwo,
- szkolnictwo,
- obronność,
- więziennictwo,
- rewitalizacja miast i terenów poprzemysłowych,
- mieszkania na wynajem i regulowanych czynszach, akademiki,
- sport i rekreacja.

## **WŁOCHY**

Z końcem 2008 roku, rząd włoski uruchomił plan mający na celu rozbudowę i rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej, także i przy aktywnym wykorzystaniu formuły PPP. Projekty PPP zostały uruchomione w następujących sektorach:

- energia i telekomunikacja – 104 projekty zawiązane na łączną sumę 659 milionów euro,
- autostrady – A4 Novara – Milan,
- transport – m.in. most pozwalający na połączenie Calabрії z regionami Sycylii,
- transport miejski – metra,
- porty morskie,
- szpitale,
- sport i rekreacja – 50 projektów na łączną sumę 146 mln euro,
- parkingi – 44 projekty na łączną sumę 149 mln euro,
- szkoły – 36 projektów na łączną sumę 131 mln euro.

---

<sup>77</sup> Private Finance Initiative Law, 1992 r.



W 2011 r. udało się zamknąć finansowo jeden wielki projekt PPP - autostradę Strada dei Parchi (projekt o wartości ponad 600 milionów euro). Warty odnotowania jest fakt, że dużym zainteresowaniem szczególnie cieszą się projekty o wartości poniżej 1 mln euro. Sektor, w którym przygotowywane obecnie są projekty PPP, to lotniska.

## 2.6. Wykorzystywanie formuły PPP poza Europą

### AUSTRALIA

Australia stosunkowo wcześniej zaczęła stosować partnerstwo publiczno-prywatne, jako formę realizacji infrastrukturalnych usług publicznych. Pierwsze inwestycje w formule PPP miały miejsce już pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Według danych Deloitte (raport Infra-K z 09.2010), australijski rynek PPP - pod względem dojrzałości i rozmiaru – należy do światowej czołówki, ustępując poziomem tylko Wielkiej Brytanii.

Szczególnie intensywnie wykorzystywano PPP w sektorze infrastruktury drogowej – przede wszystkim sieć płatnych autostrad oraz w więziennictwie i budowie szpitali. Pod względem wartości inwestycje PPP zrealizowane pomiędzy 2005 a końcem 2009 roku są porównywalne z wartością przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych w tym samym czasie w Kanadzie, USA czy Hiszpanii, chociaż światowym liderem pozostaje nadal Wielka Brytania<sup>78</sup>.

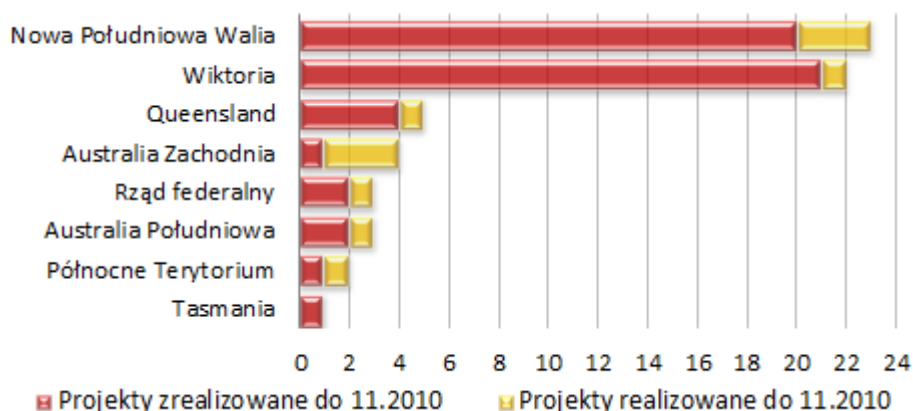
W Australii, władza federalna w niewielkim stopniu bezpośrednio realizuje projekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zdecydowana większość inwestycji jest realizowana lokalnie, poprzez wyspecjalizowane jednostki powołane na szczeblu stanowym. Znaczącymi projektami szczebla federalnego były: realizacja kwatery głównej sił zbrojnych (Headquarters Joint Operations Command), zlokalizowanej w okolicach Canberry oraz lokale mieszkalne na potrzeby armii – ok. 1400 mieszkań w 3 bazach (okolice Sydney i 2 jednostki w stanie Queensland).

Poniższy wykres przedstawia ilość realizowanych i zrealizowanych projektów PPP (stan na listopad 2010) w podziale na poszczególne stany/terytoria.

### Wykres 16. Liczba projektów PPP w Australii

---

<sup>78</sup> Infrastructure Journal (10.2009) oraz analiza KPMG zawarta w raporcie "PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects", maj 2010, <http://www.kpmg.com/NZ/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/SmarterProcurement/Documents/Review-of-barriers-to-competition.pdf>.



Źródło: na podstawie danych jednostki Infrastructure Australia, stan na 10.2010, [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/project\\_pipeline/contracted.aspx](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/project_pipeline/contracted.aspx).

Na poziomie federalnym, sformułowana została polityka państwa w zakresie upowszechniania i stosowania PPP. Określono w niej cztery podstawowe, priorytetowe dla rozwoju Australii obszary. Są to:

- infrastruktura transportowa,
- energetyka,
- komunikacja,
- infrastruktura wodno-ściekowa.

## BRAZYLIA

Ożywione zainteresowanie formułą partnerstwa publiczno-prywatnego ma miejsce od połowy pierwszej dekady XXI wieku i jest konsekwencją podjęcia przez ówczesny rząd ambitnej polityki szybkiego rozwoju cywilizacyjnego kraju. Duże i różnorakie potrzeby inwestycyjne kraju, zwiększone dodatkowo przez planowaną organizację mistrzostw świata w piłce nożnej (World Cup 2014) i olimpiady w 2016 roku zadecydowały o świadomym włączeniu do tych działań kapitału prywatnego, w tym i formule PPP. Adekwatnym do tych zamierzeń zmianom regulacji prawnych i powołaniu instytucji wdrażających i koordynujących realizację projektów PPP, towarzyszyło stworzenie instytucjonalnego wsparcia ze środków publicznych asekurującego (ograniczającego) poziom ryzyka finansowego i politycznego ponoszonego przez podmioty prywatne.

W związku mistrzostwami sportowymi, ma powstać 12 stadionów piłkarskich o łącznej wartości prawie 5 miliardów USD<sup>79</sup>. Projekty będą koordynowane głównie przez prowincje i miasta, w których będą się odbywały mecze, ale władze federalne również obiecały pomoc przy realizacji kluczowych projektów, takich jak budowa i rozbudowa/modernizacja portów oraz lotnisk. Kolejny pakiet inwestycji, również w dużej mierze planowanych do realizacji w PPP jest związany z Olimpiadą 2016. W tym przypadku także kluczowe zadania inwestycyjne wezmą na siebie władze lokalne, ale pomocy będzie udzielał zarówno rząd federalny jak i Komitet Olimpijski, bezpośrednio odpowiedzialny za koordynację przygotowań do Olimpiady 2016. Przygotowania od strony infrastrukturalnej obejmą m.in.:

- rewitalizację zabytkowej dzielnicy portowej Rio de Janeiro,
- projekty metra – budowa/rozbudowa (Kurytyba, Rio de Janeiro),

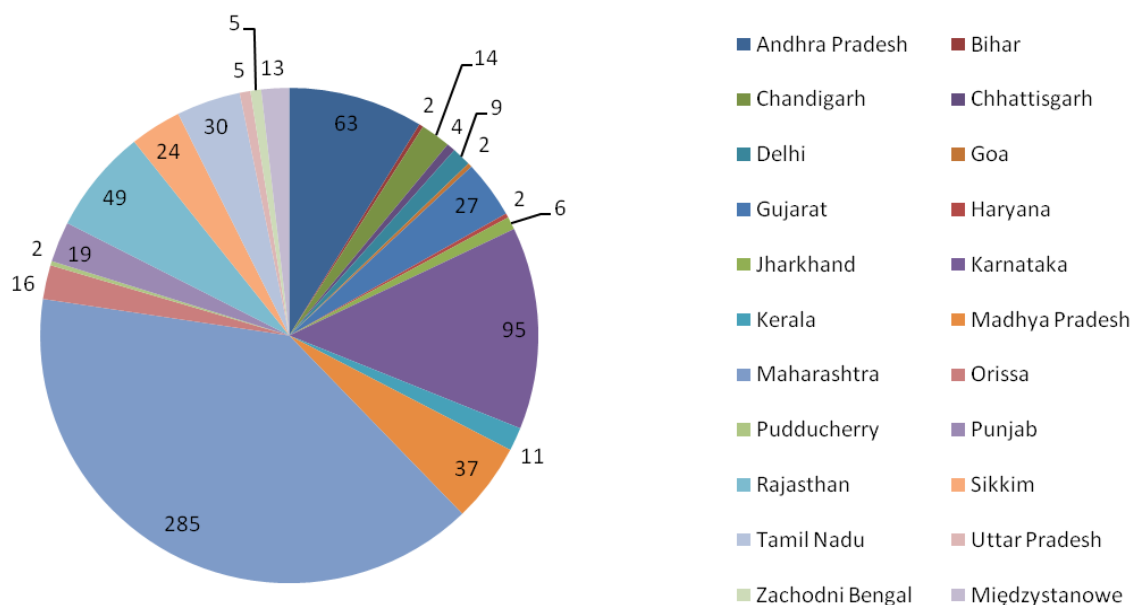
<sup>79</sup> Infra-K, Investing in infrastructure in Brasil, Market Research, 2010.

- szybką kolej łączącą Sao Paulo i Rio de Janeiro oraz kilka projektów kolejowych połączeń między lotniskami i centrami miast,
- fragmenty autostrad i obwodnice (min. obwodnica Sao Paulo),
- rozbudowę terminali pasażerskich kluczowych lotnisk (Sao Paulo, Rio de Janeiro, Brasilia),
- elektrownię wodną Madeira,
- rozbudowę systemu wodno-kanalizacyjnego Sao Paulo.

## INDIE

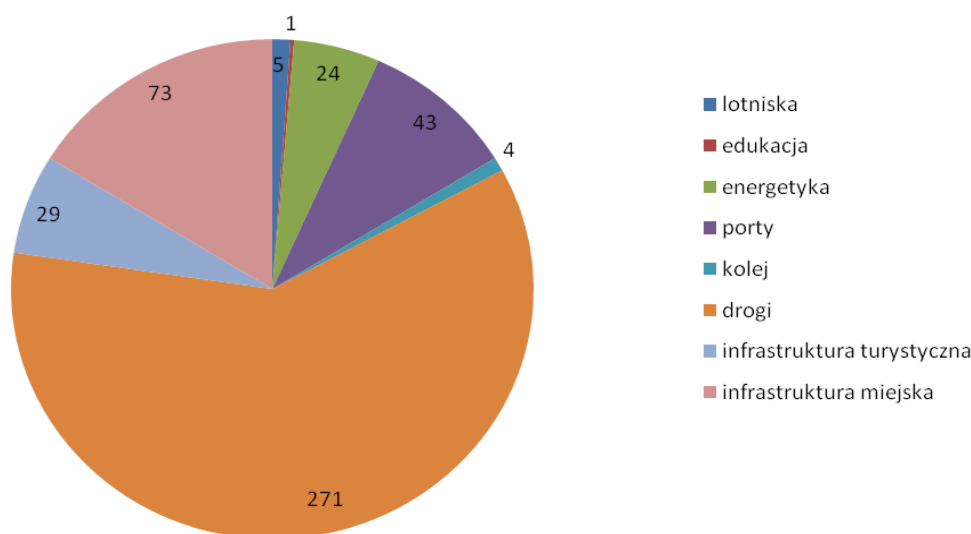
Gospodarka Indii pod względem wielkości zajmuje 12 pozycję na świecie, a tempo wzrostu gospodarczego wynosi ok. 7-8% rocznie. Dla dalszego prawidłowego rozwoju, niezbędne są nowe inwestycje praktycznie we wszystkich sektorach indyjskiej gospodarki: energetyce, drogownictwie, portach, lotnictwie, komunikacji miejskiej, służbie zdrowia czy szkolnictwie. Bardzo duży rozmiar niezbędnych inwestycji nie jest możliwy do zrealizowania tylko i wyłącznie ze środków publicznych - rządu centralnego i budżetów władz lokalnych. PPP może zastąpić, w wielu przypadkach, władzę publiczną w bezpośrednim angażowaniu się w realizację tych inwestycji i, jak się wydaje, taką właśnie strategię rozwoju wybrały pod koniec XX wieku władze państwowe Indii. Formuła PPP jest wykorzystywana od końca lat 90-tych, ale najwięcej projektów zrealizowanych zostało w ciągu ostatnich 5-6 lat. Ze względu na spektakularnie szybki wzrost wykorzystywania PPP w Indiach przedstawiony zostaje poniżej obrazujący go zestawienie statystyczne.

**Wykres 17. Projekty realizowane w Indiach – wg stanu/jednostki PPP**



Źródło: Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, 2011, s. 137.

**Wykres 18. Projekty realizowane w Indiach – wg sektora**



Źródło: Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP, 2011, s. 137.

Łączna ilość projektów według danych Wydziału Spraw Ekonomicznych w Ministerstwie Finansów Indii (dane aktualne na listopad 2009) wynosiła przynajmniej 450 inwestycji, będących na etapie realizacji lub użytkowania, z których zdecydowana większość była realizowana w modelu BOT/BOOT. Całkowita wartość tych przedsięwzięć została oszacowana na 224 175, 75 mld Rupii, czyli ok. 4,64 mld USD natomiast wg szacunków, aby zaspokoić wszystkie kluczowe potrzeby infrastrukturalne kraju potrzebne są inwestycje o łącznej wartości 500 miliardów USD, z czego przynajmniej 150 miliardów USD<sup>80</sup> musi pochodzić ze strony partnerów prywatnych<sup>80</sup>.

## JAPONIA

Rozwój PPP jest świadomie wspierany i koordynowany przez kolejne rządy od końca XX wieku zarówno w formie przyjaznych regulacji prawnych jak i wsparcia finansowego dla prywatnych partnerów (kredyty preferencyjne, specjalne obligacje) udzielanego przez Japoński Bank Rozwoju. Do końca 2009 roku w Japonii ponad 360 projektów było na etapie realizacji lub zaawansowanego planowania (ponad 220 z nich jest już w fazie świadczenia usług). Przeciętnie każdego roku następuje wzrost ilości inwestycji PFI(PPP) o ok. 40-50. Są one realizowane w takich sektorach publicznych jak: kolej, porty, lotniska, infrastruktura wodno-ściekowa, budynki administracji publicznej, nowoczesne źródła energii, szpitalnictwo i więziennictwo, parki miejskie, mieszkalnictwo czy inwestycje w obiekty kulturowe i edukacyjne oraz miejsca składowania i segregacji śmieci<sup>81</sup>.

W 2006 roku została utworzona **pierwsza uczelnia wyższa kształcąca w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego** - Toyo University PPP Graduate School. Uczelnia oprócz działalności edukacyjnej zajmuje się m.in. prowadzeniem portalu **PPP Portal**, który zawiera podstawowe informacje o japońskiej legislacji dotyczącej PFI oraz studiach przypadku i jest ukierunkowany na informowanie potencjalnych zagranicznych inwestorów o rynku PFI w Japonii.

## KANADA

<sup>80</sup> [www.adb.org/India/PPP/default.asp](http://www.adb.org/India/PPP/default.asp)

<sup>81</sup> Allen& Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships (PPP), str. 277.

W Kanadzie partnerstwo publiczno prywatne funkcjonuje od początku lat 90-tych i jest skutecznie promowane przez władze publiczne zarówno szczebla krajowego jak i stanowego. Promowaniem PPP zajmuje się także państwowa jednostka – PPP Canada, która współpracuje z rządem w zakresie realizowania wybranych inwestycji infrastrukturalnych w formule PPP.

W Kanadzie najbardziej rozpowszechnione są projekty:

- w szpitalnictwie,
- infrastrukturze drogowej (mosty i płatne autostrady),
- szkolnictwie,
- obiektach kultury (sale koncertowe).

PPP pojawia się w coraz większej liczbie innych sektorów. Najszybciej rozwija się na poziomie regionalnym (stanowym), ale wykorzystywane na poziomie federalnym i samorządowym liczba inwestycji w tej formule stale rośnie i obejmuje nowe dziedziny usług publicznych.

## USA

W USA, przede wszystkim na poziomie stanowym, od 2005 roku poważnie wzrosła liczba realizowanych przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Tendencja ta spowodowana jest zarówno dojrzeniem rynku do PPP – rozwojem prawodawstwa (Ustawa SAFETEA-LU) i umacnianiem się pozycji jednostek propagujących współpracę publiczno-prywatną. Osobnym czynnikiem jest kryzys finansowy lat 2007-2010 i jego konsekwencje gospodarcze. Doprowadził on do poważnej weryfikacji budżetów stanowych, co w konsekwencji odbiło się na ilości i wielkości nakładów infrastrukturalnych i zamówień publicznych.

Także intensywny wzrost gospodarczy ostatnich lat przed kryzysem doprowadził do zmniejszenia możliwości sprostania potrzebom w zakresie świadczenia usług publicznych w oparciu jedynie o tradycyjne metody. W konsekwencji, **w ciągu zaledwie kilku ostatnich lat, 25 stanów zdecydowało się na wprowadzenie odrębnej legislacji dotyczącej PPP, a część pozostałych powołała specjalne zespoły, dedykowane do promowania i wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego.** Dodatkowym czynnikiem umożliwiającym dynamiczny rozwój inwestycji realizowanych w formule PPP jest duże zainteresowanie amerykańskim sektorem PPP ze strony zagranicznych podmiotów wyspecjalizowanych w inwestycjach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jak już wspomniano, istotnym elementem, który przyczynił się do rozwoju formuły PPP jest obecny kryzys ekonomiczny. Działania podjęte w celu ożywienia amerykańskiej gospodarki zaowocowały ustawą federalną **American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), która weszła w życie w 2009 roku, jako jeden z elementów antykryzysowego „Pakietu Obamy”.** ARRA ma doprowadzić m.in. do **ograniczenia bezrobocia poprzez stymulację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego** w takich obszarach jak: rozbudowa projektów szybkiej kolei oraz realizowanie inwestycji w odnawialne źródła energii.

**Na ten cel przeznaczonych zostało ponad 15 miliardów USD,** z których przyznawane są, przez Ministerstwo Transportu, granty oraz gwarancje kredytowe<sup>82</sup>.

Projekty PPP realizowane są w USA w następujących sektorach:

---

<sup>82</sup> Allen& Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships (PPP), str. 251.

- infrastruktura drogowa(autostrady, drogi krajowe i stanowe, korytarze tranzytowe mosty i tunele),
- porty,
- kolej,
- lotniska,
- energetyka,
- sport i turystyka,
- budynki użyteczności publicznej,
- parki miejskie i place zabaw.

## **2.7.   Rozwój PPP w Polsce**

### **2.7.1.   Uwagi metodologiczne**

Przy opracowaniu niniejszego rozdziału wykorzystano dane statystyczne i opinie zawarte w raportach Investment Support - sporządzanych w latach 2009-2011, raportach Instytutu PPP – za 2009 i 2010 r., Bazie Projektów PPP i opracowaniach własnych Centrum PPP, innych, zamieszczonych w bibliografii bazach i danych o projektach PPP oraz informacjach pozyskanych w ramach prowadzonego na bieżąco własnego monitoringu rynku PPP. Różnice przyjętych metodologii raportów Investment Support (badania ilościowe) oraz Instytutu PPP (badania ilościowo – jakościowe) teoretycznie nie zapewniają pełnej porównywalności danych, jednak nikły udział projektów realizowanych przez administrację szczebla rządowego umożliwi wykorzystywanie obu zbiorów danych do formułowania wniosków ogólnych. Badania ankietowe Instytutu PPP pozwalając na bardziej szczegółową analizę statystyczną, dodatkowo pozwalają na ocenę postaw i zachowań oraz motywacji jednostek samorządu terytorialnego.

### **2.7.2.   Analiza rynku PPP**

#### ***Ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego. Umowy PPP.***

Pod regulacjami pierwszej ustawy o PPP z dnia 28 lipca 2005 r. nie uruchomiono żadnego projektu PPP. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia się najczęściej: zbytnią restrykcyjność regulacji, ograniczenia podmiotowe i przedmiotu PPP, narzucony ustawą kosztowny i czasochłonny obowiązek przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, niesprzyjający klimat polityczny (brak woli władzy publicznej, strach przed oskarżeniami o korupcję), brak wiedzy i umiejętności. Istotnym był też brak zakończenia procesu legislacji – dopiero po roku od uchwalenia ustawy wydano

rozporządzenie w sprawie określenia kategorii ryzyk związanych z realizacją projektów PPP; nigdy nie został wydany wzór formularza ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego.

Brak sformalizowania prac nad przedsięwzięciami w formule PPP nie oznaczał jednak, iż niektóre jednostki samorządu terytorialnego (głównie duże miasta) takich prac, przede wszystkim o charakterze koncepcyjnym, nie zaczęły prowadzić<sup>83</sup>. Z chwilą uchwalenia nowych ustaw (o PPP i koncesji) istniał już zatem pewien zasób wiedzy, analiz i przygotowania organizacyjnego do posługiwania się tą formułą. Ramowy charakter nowej ustawy o PPP i zmiana klimatu politycznego pozwoliły wykorzystać go w praktyce. Świadczyć o tym może, jak się wydaje, bardzo szybkie (po wejściu w życie nowej legislacji) pojawienie się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej ogłoszeń o poszukiwaniu partnera. Już w pierwszym roku obowiązywania nowych regulacji ukazało się 41 ogłoszeń; w 2010 było ich 62. Biorąc pod uwagę potrzebny czas na organizacyjne i merytoryczne przygotowanie prac nad projektem (w tym sformułowanie i uruchomienie niezbędnych procedur postępowania oraz SIWZ) jest to liczba imponująco duża; w 2011 jest ona wyraź nie już mniejsza – do końca III kw. ukazało się tylko 15 ogłoszeń.

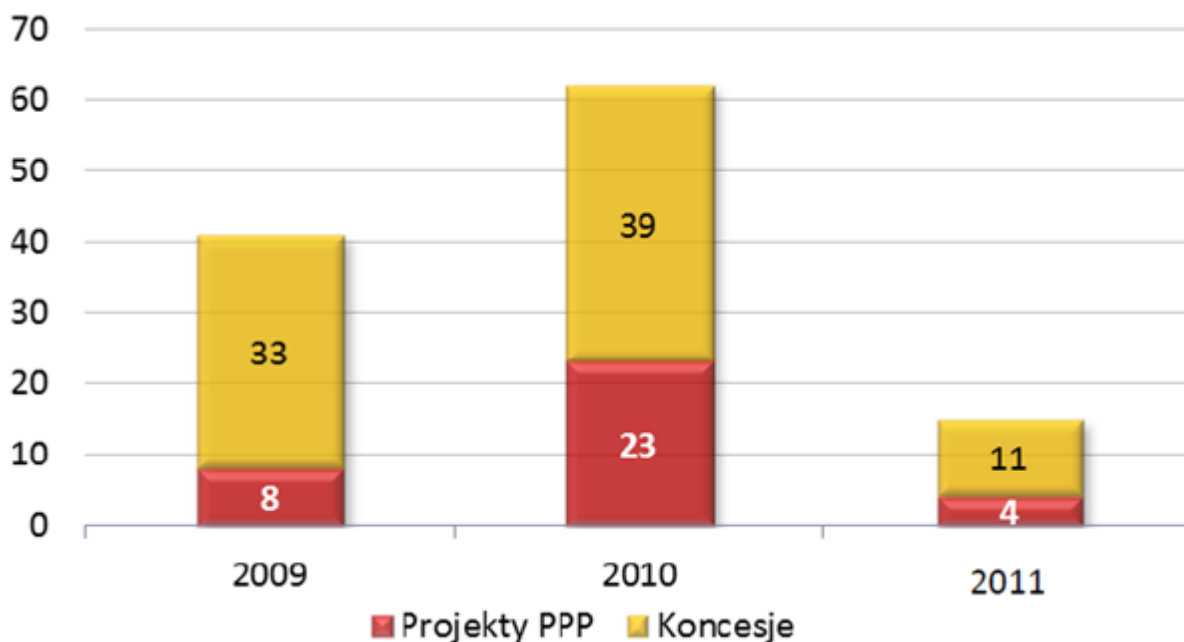
Jak już powiedziano wyżej, liczba ogłoszonych w Polsce, w oparciu o ustawę PPP oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi, projektów to 41 w roku 2009, 62 w roku 2010, 15 w roku 2011<sup>84</sup> - **w sumie 118 ogłoszeń**, a uwzględniając ponownie ogłaszane postępowania, rzeczywista liczba projektów w latach 2009, 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio 35, 52 i 14 – **w sumie 103**.

**Wykres 19. Liczba ogłoszeń o wybór partnera / koncesjonariusza w 2009, 2010 i 2011 r.**

---

<sup>83</sup> M.in. gmina Wągrowiec gdzie prace nad projektem PPP w zakresie budowy Centrum Rekreacji Wodnej były mocno zaawansowane, lecz zrezygnowano z formy PPP ze względu na niemożność zrealizowania przewidzianego w art. 13 pierwszej ustawy o PPP obowiązku ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o planowanej realizacji przedsięwzięcia na zasadach właściwych dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Naruszenie powyższego obowiązku skutkowałoby wówczas, zgodnie z art. 21 pkt. 2 pierwszej ustawy o PPP, nieważnością umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>84</sup> Dane aktualne na koniec III kwartału 2011 r. – Baza projektów PPP, Fundacja Centrum PPP.



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Na koniec III kw.2011 r. podpisane zostało 24 umowy o PPP/koncesji - 20% pierwotnej liczby ogłoszeń. Część (10) z nich zostało zamkniętych także finansowo – tj. partner prywatny zapewnił już finansowanie projektu<sup>85</sup>; na etapie negocjacji pozostało jeszcze 35 projektów; aż 50% ogłoszeń (59 ogłoszeń) zostało unieważnionych<sup>86</sup> lub realizowanych w innej formule<sup>87</sup>.

W zakresie podpisanych w latach 2009-2010 umów PPP (12 umów), dostępne są jedynie pełne informacje dotyczące zamknięcia finansowego (a nie tylko komercyjnego) dla zbioru umów procedowanych w latach 2009-2010. I tak<sup>88</sup>:

- 10 z 12 projektów zamkniętych komercyjnie w okresie 2009-2010 uzyskało zamknięcie finansowe – tj. partnerowi prywatnemu, z którym została podpisana umowa o PPP, udało się zapewnić finansowanie dla przedsięwzięcia,
- W przypadku jednej z umów (Gmina Łazy) koncesjonariusz świadczył usługę przez kilka miesięcy, nie otrzymywał jednak wynagrodzenia od gminy (ze względu na niską jakość świadczonych usług), i umowę zerwano.

Dynamikę zmian liczby ogłoszeń i podpisanych umów oraz udział umów podpisanych i anulowanych w ogólnej liczbie ogłoszeń pokazują wykresy 20 i 21.

<sup>85</sup> Baza projektów Centrum PPP.

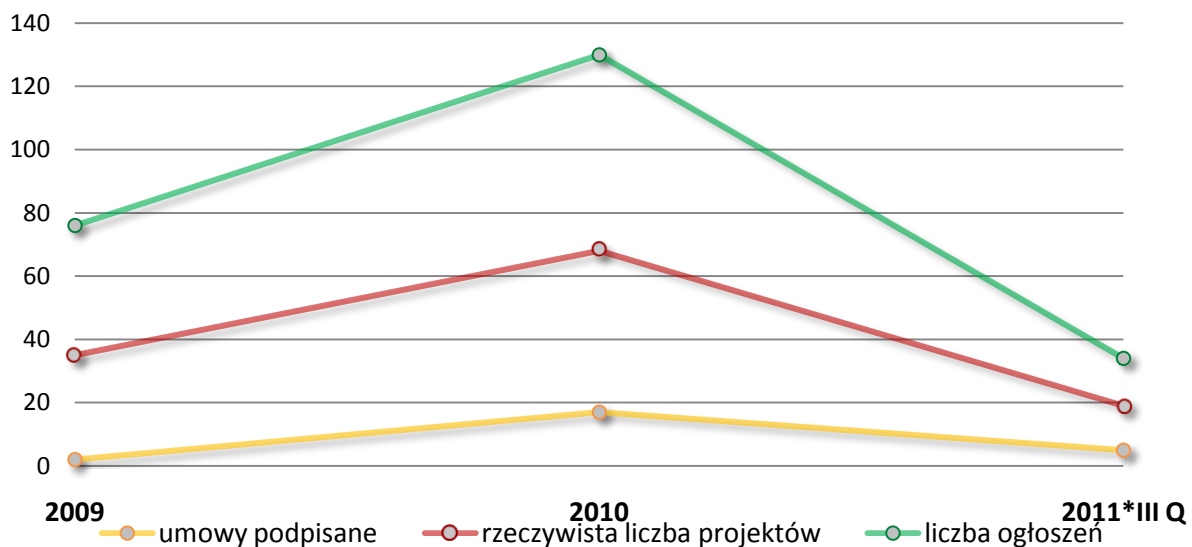
<sup>86</sup> Zgodnie z art.93 PZP unieważnienie postępowania nie jest przywilejem, ale obowiązkiem zamawiającego, który powstaje wskutek zajścia określonych przez ustawę okoliczności. (np. niezłożenie przez wykonawców żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo niewpłynięcie żadnego wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu).

<sup>87</sup> Projekt realizowany w innej formule (niż PPP) - tradycyjne zamówienie publiczne.

<sup>88</sup> Baza Projektów PPP Centrum PPP.



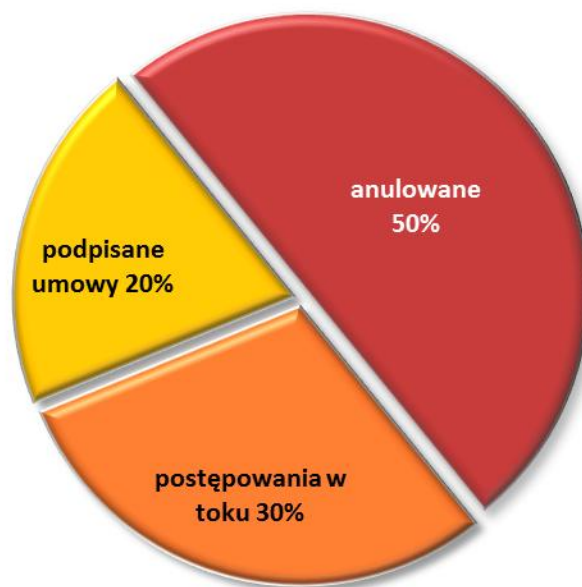
Wykres 20. Ogłoszenia o PPP/koncesji w latach 2009-2011 (stan na koniec III kwartału 2011)



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Przekaz wykresu 20 jest klarowny: w 2010 r. radykalnie wzrosły wszystkie wyróżnione tu kategorie: ogłoszenia ogółem, liczba ogłoszeń procedowanych, podpisanych umów; w 2011 wyraźnie widać spadek zarówno liczby ogłoszeń jak i podpisanych umów - ewentualne uzupełnienie danych o wyniki IV kw. nie zmieni już zarysowanej wyraźnie tendencji spadkowej.

Wykres 21. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów (zamkniętych komercyjnie).



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego UE, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Wykres 21 wskazuje na istotną słabość polskiego rynku PPP – aż 50% postępowań poszukiwania partnera prywatnego zostało unieważnionych – często z uwagi na brak oficjalnie złożonych ofert przez potencjalnie zainteresowanych partnerów prywatnych, 30% pozostaje w fazie negocjacji, a tylko 20% zakończyło się podpisaniem umowy.

Mniejsza w 2011 r. niż w roku poprzednim, liczba ogłoszeń i podpisanych umów nie upoważnia do wyciągania wniosków o wygaszeniu zainteresowania tą formą świadczenia usług publicznych. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogło być szybkie wyczerpanie się przygotowywanych w poprzednich latach projektów. Przygotowanie następnych wymaga czasu – stąd też na weryfikację zasadności tej tezy trzeba poczekać jeszcze 2-3 lata. Co więcej, ogłoszeń było co prawda mniej, ale były średnio wyższej wartości, niż te z lat 2009-2010 oraz, jak się wydaje, były lepiej przemyślane i przygotowane. Świadczyć może o tym widocznie mniejsza (w porównaniu do 2009 i 2010 r.) liczba unieważnionych w roku 2011 postępowań wyboru partnera prywatnego<sup>89</sup>.

Z prowadzonego w Centrum PPP monitoringu rynku wynika, iż ogłoszenia finalnie unieważniane cieszyły się wcześniej sporym zainteresowaniem rynku. Świadczyć o tym może duża liczba zapytań o szczegóły ofert - po ich ogłoszeniu, kierowane przez podmioty prywatne do podmiotów publicznych.

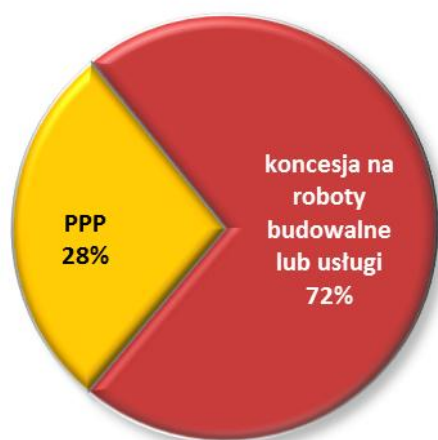
Jedną z podstawowych przyczyn wcześniejszych, licznych unieważnień, była niska jakość przygotowywanej oferty ( najczęstiej przywołuje się tu nierealne, nieakceptowane dla podmiotów rynkowych założenia umowy PPP sformułowane w, SIWZ) – co w konsekwencji – oznaczało brak ofert oficjalnie składanych przez partnerów prywatnych lub szybkie wycofywanie się z rozpoczętych już rozmów.

<sup>89</sup> [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl) – Baza Projektów PPP Centrum PPP.

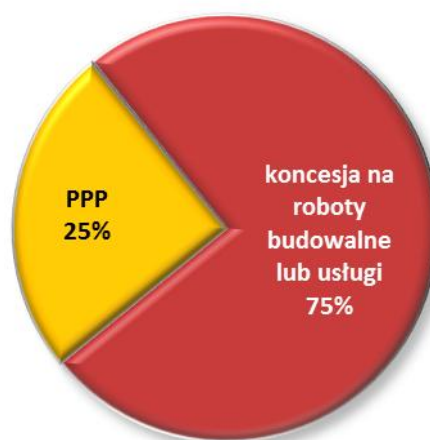
## Model współpracy

Znakomita większość ogłoszonych przedsięwzięć, bo 72%, prowadzona była w trybie koncesji na roboty budowlane lub usługi, a jedynie 28% w trybie PPP (i dalej PZP). Taka struktura przekłada się następnie na strukturę modelu realizacji zawartych umów PPP. Ilustrują to wykresy 22 i 23.

**Wykres 22. Model współpracy. Ogłoszone projekty PPP w latach 2009-2010**



**Wykres 23. Model współpracy. Podpisane umowy PPP**



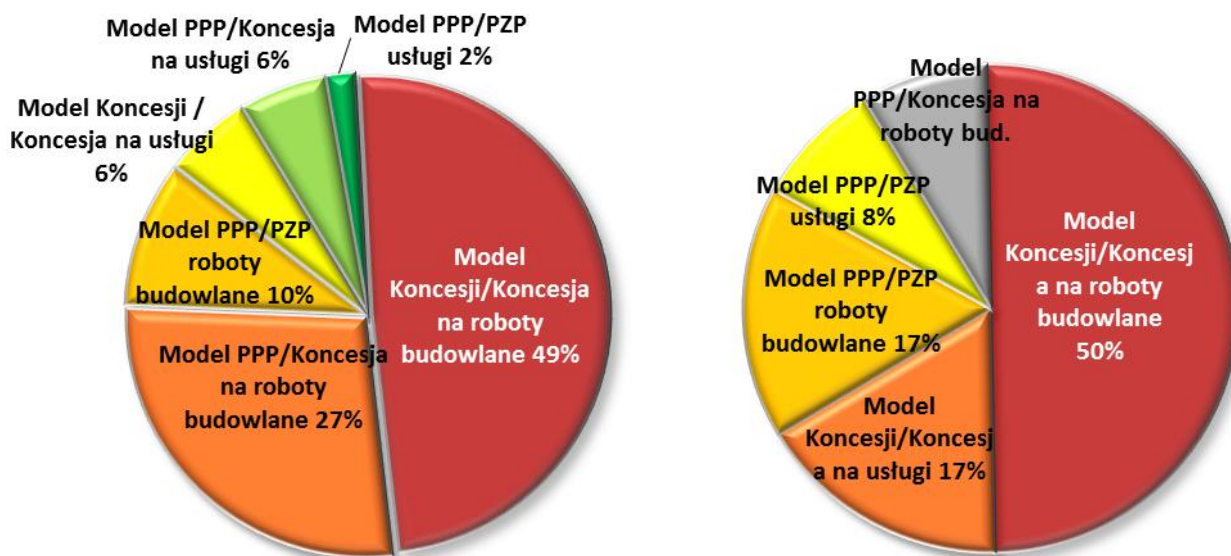
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Powyższe dane potwierdzają: Raport z badania rynku PPP pod reakcją Bartosza Korbusa<sup>90</sup> przeprowadzonego w 2010 r. we wszystkich polskich miastach o statusie powiatu grodzkiego (65 miast, metoda ankietowa) oraz Raport Investment Support, przeprowadzany permanentnie, w oparciu o metodologię analizy ogłoszeń i podpisanych umów w kraju.

**Wykres 24. Podział ogłoszonych postępowań według modelu współpracy**

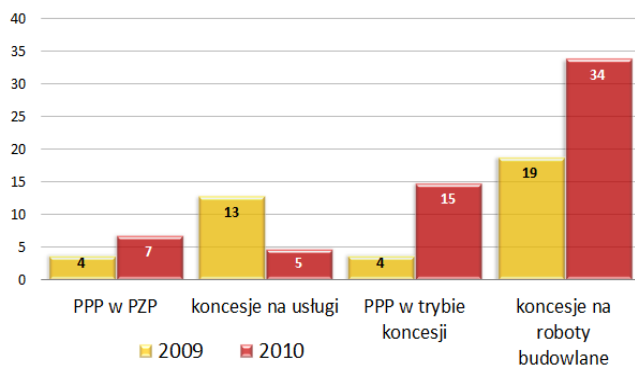
**Wykres 25. Podział zawartych umów według modelu współpracy**

<sup>90</sup> Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.14.

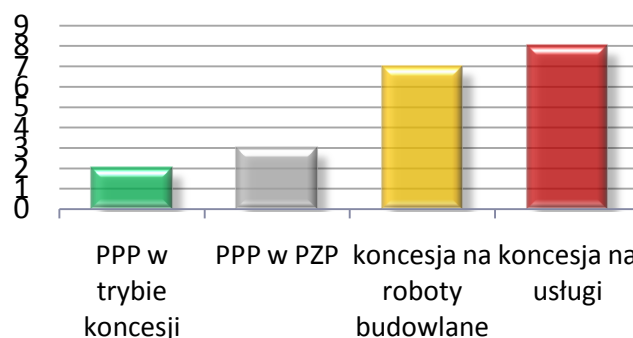


Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 s.12 i s. 14.

Wykres 26. Modele współpracy – projekty ogłoszone w 2009 i 2010 roku



Wykres 27. Modele współpracy – umowy podpisane z partnerami prywatnymi w I. 2009- I poł. 2011

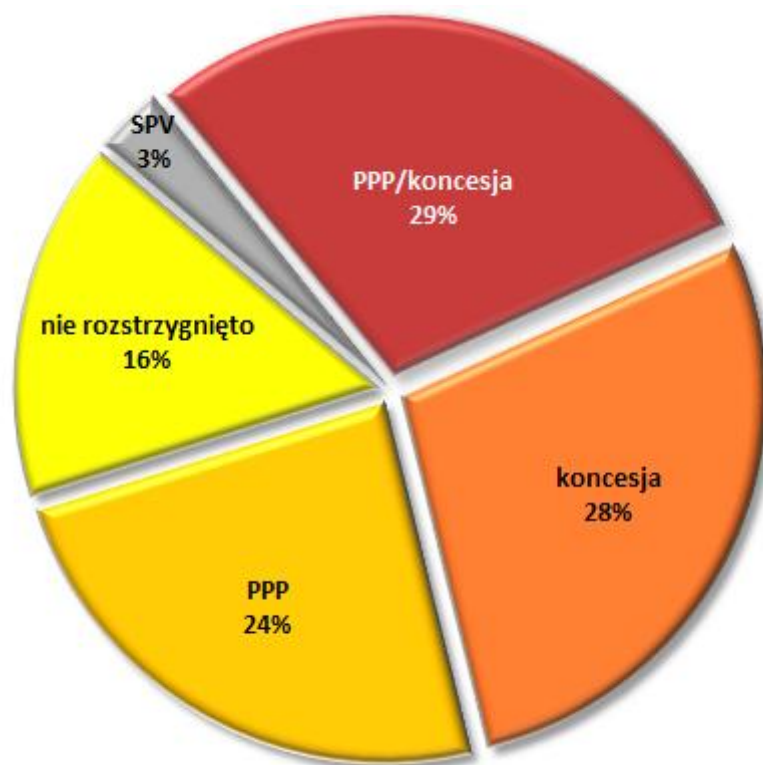


Źródło: Raport PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, Investment Support, Warszawa, 2010, s. 10

Źródło: Rynek PPP I połowa 2011 r., Investment Support, Warszawa, 2011

Plany na przyszłość w zakresie modelu współpracy dobrze ilustruje wykres 27, zaczerpnięty z przywoływanego już tu raportu Instytutu PPP. Różni się on od pokazywanego wyżej wykresu 23 (to samo źródło) tym, że zawiera także dane dodatkowe, pochodzące z ankiet przeprowadzanych dla celów raportu. Odpowiedzi respondentów (miasta o statusie powiatu grodzkiego) wskazują, że ich zamiary, co do modelu przyszłej współpracy z partnerem prywatnym różnią się nieco od istniejącej obecnie praktyki – zmniejszyć się ma częstotliwość posługiwania modelem koncesji na rzecz modelu PPP, nadal jednak koncesja będzie modelem dominującym. W 16%, przypadków model współpracy z partnerami prywatnymi nie został jeszcze określony, co z uwagi na początkowy, koncepcyjny charakter planowanych przedsięwzięć wydaje się być zrozumiałe.

Wykres 28. Wdrażany lub planowany model współpracy



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 s.17.

Konkluzję tę potwierdzają informacje pozyskane przez Centrum PPP<sup>91</sup>: dominującym modelem współpracy, nie tylko wśród ogłaszanych, ale i wśród planowanych przedsięwzięć PPP jest koncesja. Co ciekawe, jedynie w przypadku 3% pomysłów rozważane jest utworzenie spółki specjalnego przeznaczenia (SPV).

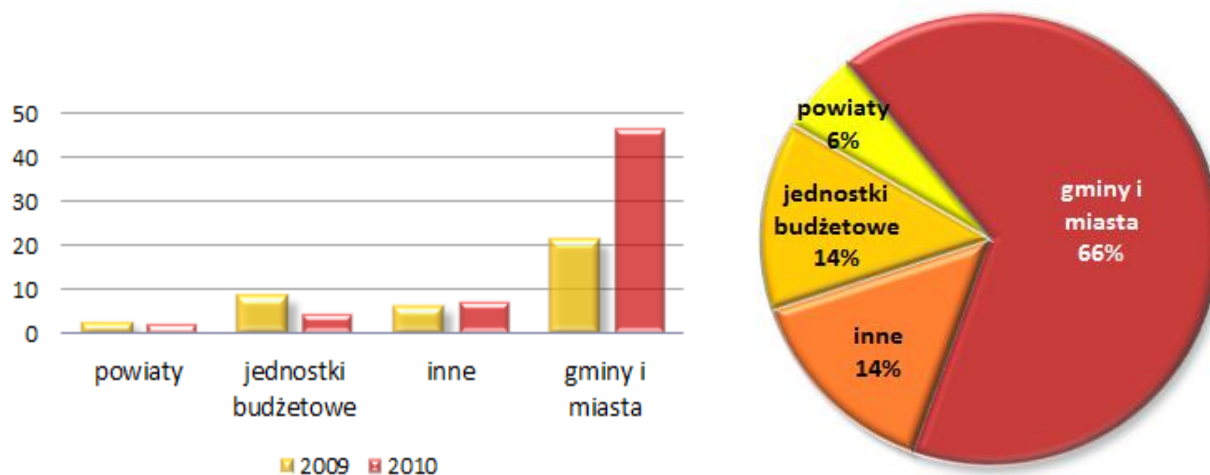
### **Podmioty publiczne. Różnicowania regionalne**

Analiza danych dotycząca rodzaju podmiotu publicznego<sup>92</sup> zainteresowanego realizacją przedsięwzięć PPP pokazuje, iż największym zleceniodawcą dla PPP jest samorząd terytorialny. Dobrze ilustrują to poniżej zamieszczone wykresy 29 i 30, opisujące liczebność grup podmiotów publicznych stosujących formę PPP dla realizacji usług leżących w sferze ich odpowiedzialności.

<sup>91</sup> Baza Projektów PPP, Centrum PPP.

<sup>92</sup> Podmioty publiczne inicjujące przedsięwzięcia PPP na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi to jednostki sektora finansów publicznych w tym, m.in. jednostki administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), ale także jednostki spoza sektora finansów publicznych jak np. spółki komunalne.

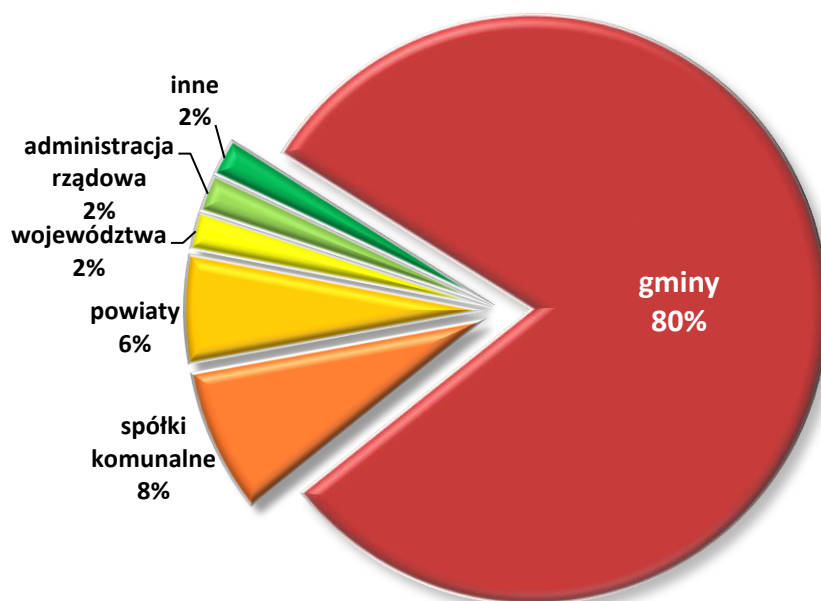
Wykresy 29 - 30. Liczba ogłoszeń wg podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji PPP w 2009 i 2010 r.



Inne: spółki komunalne, ministerstwa, urzędy marszałkowskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek PPP w Polsce 2009 - Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Investment Support, Warszawa, 2009, str. 10 oraz Raport PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa, 2010, s. 13.

Wykres 31. Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji PPP w 2009 i 2010 r.

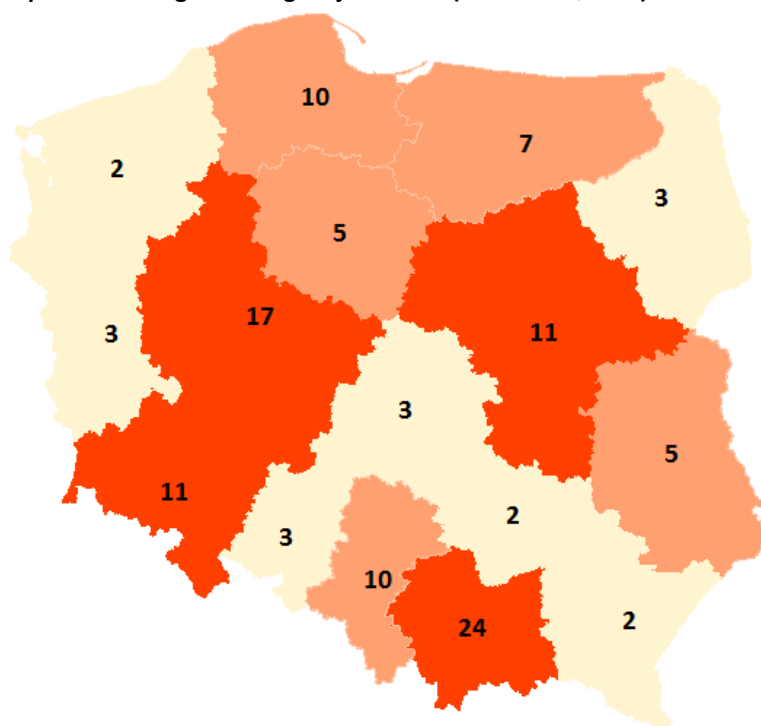


Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 s.14.

Udział administracji rządowej jest nikły (wykres 31) i wynosi 2%, czyli tylko 1 ogłoszone postępowanie, podobnie jak udział samorządów województw – również 1 postępowanie i 2 % udział w rynku. Kluczowy jest tu udział gmin (80% wszystkich analizowanych postępowań), w tym przede wszystkim dużych polskich miast i aglomeracji śląskiej.

Zaangażowanie poszczególnych województw w realizację projektów PPP przedstawia mapa 2.

Mapa 2. Liczba ogłoszeń wg województw (2009 - III Q 2011)



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Do liderów stosowania formy PPP należą województwo małopolskie (miasto Kraków), wielkopolskie, dolnośląskie, mazowieckie pomorskie i śląskie.

### **Szacunkowa wartość projektów**

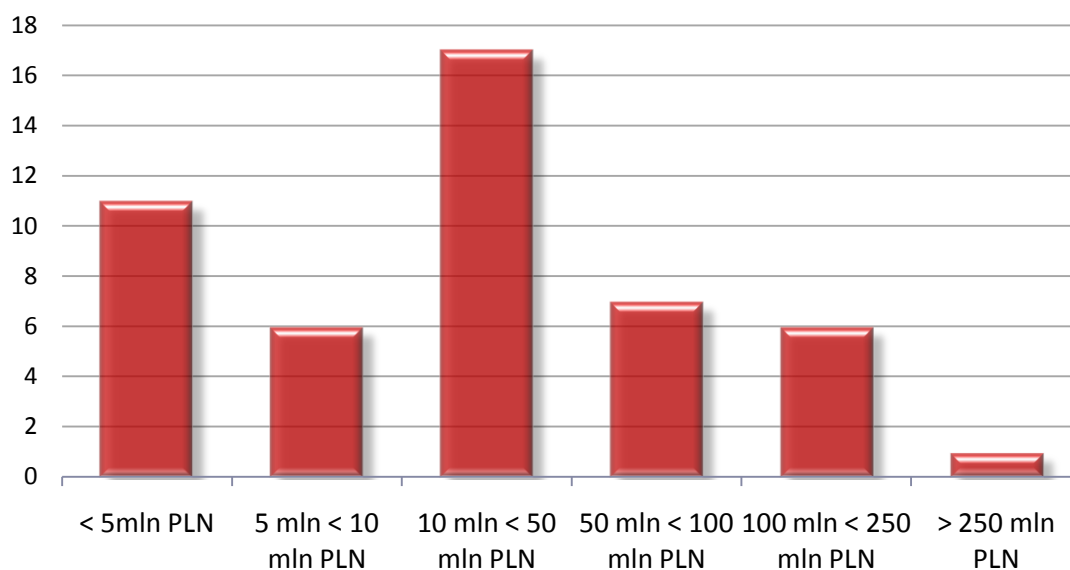
Analizę wartości realizowanych projektów PPP prowadzić trzeba dla dwóch podstawowych zbiorów – zbioru ogłoszonych postępowań i zbioru podpisanych umów. W obu przypadkach należy jednak ostrożnie formułować wnioski, gdyż:

- ✓ określenie wartości projektów w zbiorze ogłoszonych postępowań może mieć charakter jedynie szacunkowy, ponieważ zazwyczaj ulega ona zmianom po przeprowadzeniu pełnego procesu przetargowego - w wyniku negocjacji.
- ✓ określenie wartości projektów w zbiorze podpisanych umów jest już pewniejsze, jednak przywołując w niniejszym Raporcie liczbę podpisanych umów - 24, można mówić jedynie umowy zamknięte komercyjnie, a nie finansowo; dopóki nie dojdzie do zamknięcia finansowego, wartość projektu nie jest przesądzona.

Poniższy wykres<sup>93</sup> obrazuje strukturę wartości projektów będących przedmiotem postępowań na wybór partnera prywatnego w podziale na poszczególne przedziały kwotowe.

<sup>93</sup> Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.14.

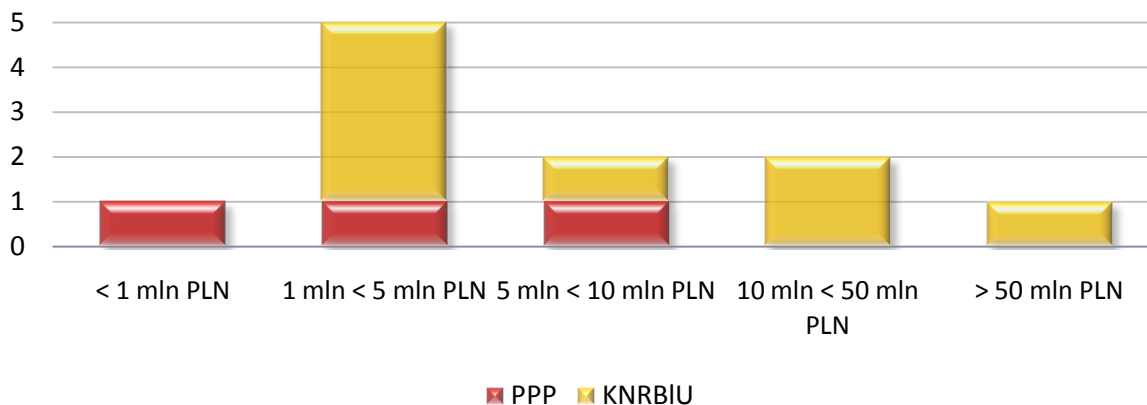
**Wykres 32. Podział ogłoszonych postępowań według wartości kontraktu w latach 2009-2010**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.14.

Wykres 33 przedstawia strukturę wartości podpisanych w latach 2009-2010 umów.

**Wykres 33. Liczba zawartych umów PPP (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009-2010 w podziale na wartości i model współpracy**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, 2011, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Do interesującej konstatacji prowadzi porównanie obu wykresów (32 i 33).

Analiza wykresu 32 opisującego wartość projektów zgłaszanych na etapie sformalizowanego już poszukiwania partnera do współpracy pokazuje, iż w latach 2009-2010 dominowały projekty o średniej wartości, tj. od 5 mln PLN do 50 mln PLN. Za nimi uplasowały się projekty małe tj. o wartości do 5 mln PLN a dalej - pozostałe.



Analiza struktury wartości zamkniętych finansowo projektów ujawnia zaś, iż dominującą wartością podpisanych już (2009-2010) umów, była wartość mieszcząca się w przedziale 1 mln < 5 mln PLN. Ze względu na małą ilość umów i względnie krótki okres, jaki upłynął od momentu ukazania się ogłoszeń o poszukiwaniu partnerów do współpracy, wyciąganie daleko idących wniosków z wyniku tego porównania, byłoby nieuzasadnione. Być może przewaga umów o wartości 1-5 mln PLN wynika po prostu z mniej skomplikowanego przedmiotu umowy, być może jednak jest ona rezultatem łatwiejszego – ze względu na małe rozmiary projektu – dostępu do finansowania. W załączeniu – zestawienie podpisanych umów i opis ich podstawowych parametrów (Załącznik 2)

Według Raportu Instytutu PPP, całkowita wartość polskiego rynku PPP, szacowana dla wszystkich ogłoszonych w 2010 r. postępowań na zawarcie umowy typu PPP wyniosła blisko 2 464 000 000 netto<sup>94</sup>.

Zgodnie z szacunkami Investment Support oraz wyliczeniami własnymi,<sup>95</sup> szacunkowa wartość polskiego rynku PPP (na podstawie ogłoszeń) to 1,97 mld PLN w 2009 r., 1,88 mld PLN w 2010 r.<sup>96</sup> oraz ok. 1 mld PLN na koniec III kw. w 2011 r.<sup>97</sup>. Co ciekawe, wartość 15 ogłoszonych w 2011 r. projektów sięga łącznie prawie 1 mld złotych, podczas gdy wartość 30 projektów z analogicznego okresu przed rokiem wyniosła 1,4 mld złotych – rośnie więc średnia wartość jednostkowego projektu PPP (dla porównania: w 2010 roku w Europie średnia wartość zamkniętego komercyjnie i finansowo projektu PPP wniosła 163<sup>98</sup> mln euro).

Powoływane tu wielokrotnie wyniki raportów Investment Support pokazują, iż wartości ogłaszanych projektów PPP różnią się między sobą znacznie, nie tylko między poszczególnymi sektorami gospodarki, ale także w samych sektorach – wartość ogłaszanych w tym samym roku projektów może różnić się nawet 10-krotnie (patrz tabela 7, np. sektor sport i rekreacja 2011 czy sektor wod-kan 2009).

---

<sup>94</sup> *Ib.*, s. 14.

<sup>95</sup> Dane szacowane w oparciu o informacje zawarte w raportach (op.cit) Investment Support oraz analizę własnych danych (Baza Projektów PPP), przygotowane dla potrzeb wspólnej prezentacji Centrum PPP oraz Deloitte, Warszawa, marzec 2011r. *Ile lat potrzeba na rozwój rynku PPP w Polsce?* - śniadanie prasowe Niektóre przedsięwzięcia były w 2010 r. dwu- a nawet trzykrotnie przedmiotem ogłoszenia (Szacunki dla rynku PPP w 2009 r Deloitte, op. Cit - Prezentacja na śniadanie prasowe. Warszawa, marzec 2011).

<sup>96</sup> **Ze względu na powtarzanie się niektórych ogłoszeń ich rzeczywista liczba, ujmująca niepowtarzające się w BZP ani w TED przedsięwzięcia, wynosi 51 projektów. Wartość rynku w 2010 r. wyniosła 1.881.417.316,48 zł netto.** Źródło: Raport PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa, 2010, s. 5.

<sup>97</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Mniej współpracy biznesu i administracji*, Rzeczpospolita, artykuł z dnia 07.10.11.

<sup>98</sup> Market Update. Review of the European PPP Market in 2010, European PPP Expertise Centre European Investment Bank, s. 3.

**Tabela 7. Wartość (PLN) ogłoszonych w Polsce projektów PPP w wybranych sektorach w l. 2009-11**

Sektor	Zakres szacowanych wartości przedsięwzięcia w zł (netto)		
	2009	2010	2011
Edukacja	17 500 000–29 369 032,5	b.d.	4 500 000–18 599 955
Infrastruktura teleinformacyjna	23 000 000	b.d.	b.d.
Ochrona zdrowia	1 500 000–145 000 000	2 800 000–4 295 127,99	3 300 000,00
Infrastruktura komunalna	29 369 032,5–70 000 000	25 000 000	b.d.
Sport i rekreacja	12 406 720–375 000 000	600 000–220 000 000	320 000–300 000 000
Wod-kan	3 000 000–333 000 000	1 150 000–24 571 778,8	b.d.
Parkingi	b.d.	570 000–52 500 000	18 599 955–115 000 000
Gospodarka odpadami	b.d.	16 500 000–17 500 000	8 929 514–700 000 000
Transport	b.d.	20 287 732,56	b.d.
Infrastruktura publiczna	b.d.	80 000 000	b.d.
Usługi wydawnicze	b.d.	b.d.	b.d.
Kultura	b.d.	6 461 396,63–24 400 00	b.d.
Rewitalizacja	b.d.	215 000 000	b.d.
Sektor paliwowy	b.d.	17 760 000	b.d.
Sektor energetyczny	b.d.	3 250 000–3 750 000	b.d.
Konferencje	b.d.	b.d.	671 825
Budownictwo komunalne	b.d.	b.d.	23 645 000
Centrum handlowe	b.d.	b.d.	20 000 000

*Źródło: Rynek PPP w Polsce 2009 - Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Investment Support, Warszawa, 2009, str. 13 oraz Raport PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa, 2010, s. 16 oraz Rynek PPP w Polsce 2011 - Raport na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w I połowie 2011 r., Investment Support, Warszawa, 2011, s. 15.*

Najwyższe wartości projektów odnotowano dotychczas w sektorach sportu i rekreacji, gospodarki odpadami, wodociągów i kanalizacji oraz infrastruktury około transportowej (parkingi). Koncesja na roboty budowlane lub usługi jest stosowana przy realizacji zarówno projektów małych jak i średnich, a PPP mimo obecności w każdej kategorii projektów tj. małych, średnich i dużych, zdecydowanie dominuje wśród projektów dużych<sup>99</sup>.

Silne zróżnicowanie wartości przygotowywanych projektów nie pozwala na stosowanie wartości średnich, jako przesłanki wnioskowania o specyfice rynku PPP w Polsce. Stanie się to nie tylko możliwe, ale i racjonalne poznawczo za kilka lat, gdy polski rynek PPP dojrzeje. To, co obecnie można powiedzieć na ten temat sprowadza się do kilku prostych konstatacji:

<sup>99</sup> Raport Samorządowy, op.cit., s. 15.

- w porównaniu z projektami europejskimi, polskie projekty są bardzo małe. Ma to ścisły związek z tym, iż w zasadzie, wszystkie realizowane są przez władze szczebla samorządowego. Niska wartość projektów jest konsekwencją właściwej im domeny odpowiedzialności ustrojowej w zakresie usług publicznych jak i, jak się wydaje, pragmatycznej ostrożności rozpoczynania działań w tym przedmiocie od projektów małych i prostych logistycznie;
- jak już wyżej powiedziano, średnia wartość projektu, dla którego rozpoczęto procedurę poszukiwania partnera do współpracy w 2011 r. wyraźnie wzrosła, przede wszystkim w wyniku podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znacząco większych projektów w sektorach takich jak gospodarka odpadami, parkingi, sport i rekreacja;
- w świetle informacji pozyskanych z prowadzonego (przez Centrum PPP) monitoringu rynku, średnia wartość projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będzie rosła nie tylko w wyniku nabywania doświadczeń przy realizacji mniejszych projektów i zwiększenia umiejętności i zdolności organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, ale także w wyniku wejścia władz samorządowych szczebla regionalnego na rynek PPP z projektami realizacji usług znajdujących się w domenie ich odpowiedzialności - projekty drogowe (np. województwo dolnośląskie) czy szpitale (starostwo żywieckie);
- jedną z podstawowych przyczyn niskiej obecnie wartości realizowanych w Polsce projektów PPP jest brak zaangażowania władzy publicznej szczebla krajowego w ich realizację. Decyzja o realizacji projektów PPP w zakresie np. sądów, więzień, dróg i autostrad, strategicznego transportu powietrznego, kolejnictwa – w tym np. kolei dużych prędkości może radykalnie, z roku na rok, podwyższyć średnią wartość realizowanych w Polsce. Kwestia ta jest przedmiotem wielu debat i konferencji<sup>100</sup>; w kilku resortach rozpoczęto już prace w tym przedmiocie.

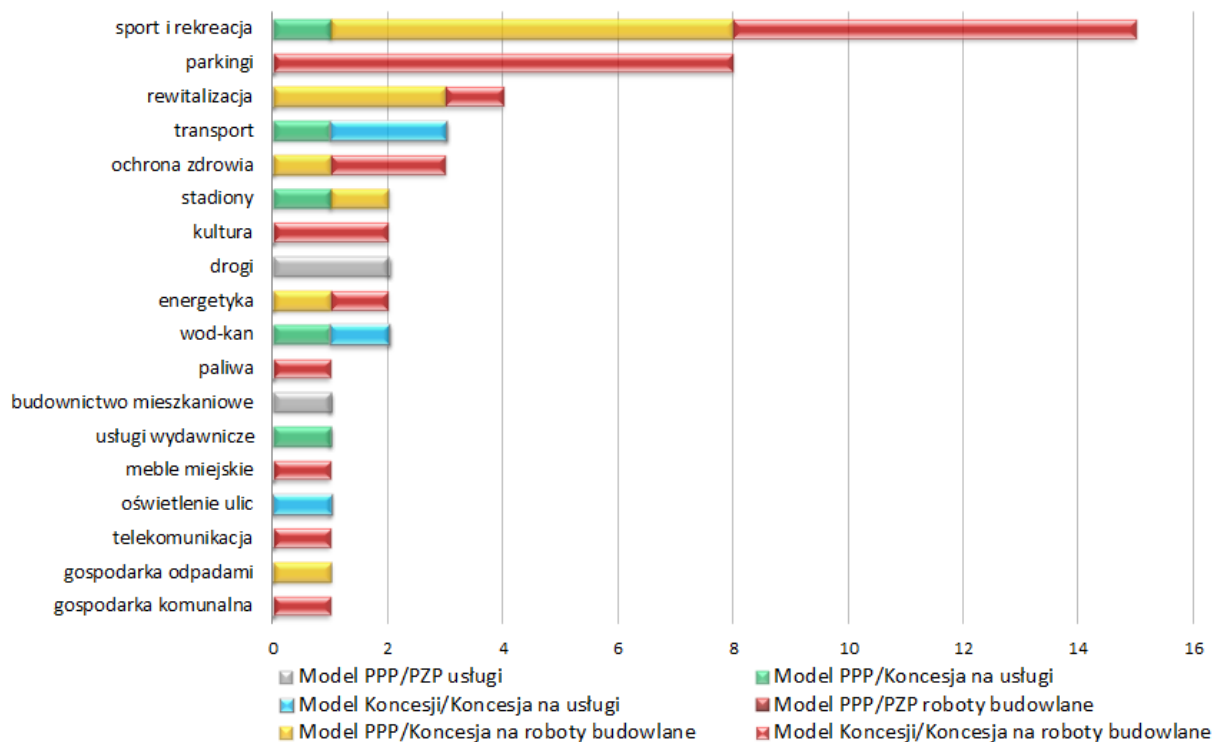
### ***Projekty PPP wg sektorów współpracy***

Zgodnie ze stosowaną w tym rozdziale metodą, prezentacja tematu oparta zostanie o ustalenia dokonane w raportach Instytutu PPP (z 2011 r.), Investment Support (2009-2011) oraz dane Bazy Projektów PPP Centrum PPP.

---

<sup>100</sup> Europejski Kongres Finansowy, Sopot, maj 2011 oraz Nieformalne spotkanie ministrów ds. transportu UE, Sopot, wrzesień 2011

**Wykres 34. Podział ogłoszeń wg modelu współpracy w poszczególnych sektorach gospodarki w 2010 r.**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.15.

Wykres 34, zaczerpnięty z Raportu Samorządowego PPP, opisuje nie tylko strukturę przedmiotu projektów, ale stosowany dla niej, najczęściej, model współpracy. Zdecydowanie najwięcej ogłoszeń w badanym okresie przypada na sport i rekreację (30% rynku - preferowane modele współpracy – koncesja na roboty budowlane oraz na usługi), parkingi (16% rynku – tylko koncesja); trzecia w kolejności jest rewitalizacja (4 projekty, preferowany model – PPP). Jak napisano w Raporcie Samorządowym: „pewne zaskoczenie stanowi niewielka ilość postępowań z szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej, która wiąże się ze stałym strumieniem dochodów(energetyka, gospodarka odpadami, systemy wodno-kanalizacyjne”<sup>101</sup> (4 projekty). Symptomatyczne wydaje się też podejście do projektów rewitalizacyjnych – znakomita przewaga modelu PPP zdaje się wskazywać, iż większość projektów rewitalizacyjnych realizowane jest bez uruchamiania mechanizmów/rozwiązań generujących dochody.

Zastosowane w wykresie bardzo szczegółowego rozbicia dla zbiorów takich jak gospodarka komunalna czy energetyka pozwala na dobre rozpoznanie celów jednostkowych projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego., utrudnia jednak formułowanie wniosków ogólnych, opisujących sektorową strukturę zainteresowań władz terenowych.

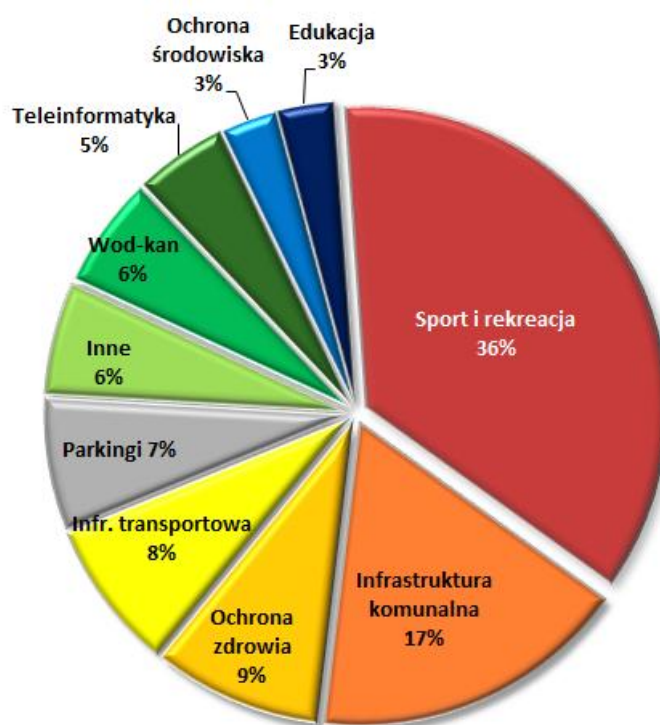
Rozpoznanie przedmiotu jednostkowych projektów jest bardzo przydatne dla prywatnej strony rynku PPP – przedsiębiorstw i firm doradczych – identyfikacja potencjalnych zamówień.

<sup>101</sup> Raport samorządowy PPP, op. cit., s. 15.

Rozpoznanie sektorów szczególnie ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego i posiadających już historię doświadczeń (umiejętności, dojrzałość organizacyjna) stosowania tej formy realizacji usług publicznych, może stać ważną informacją przydatną do formułowania przyszłej polityki wspierania PPP przez państwo.

Szersze, sektorowe grupowanie przedmiotu PPP zastosowano w wykresie 35.

**Wykres 35. Liczba ogłoszeń wg sektorów (2009 - III Q 2011)**

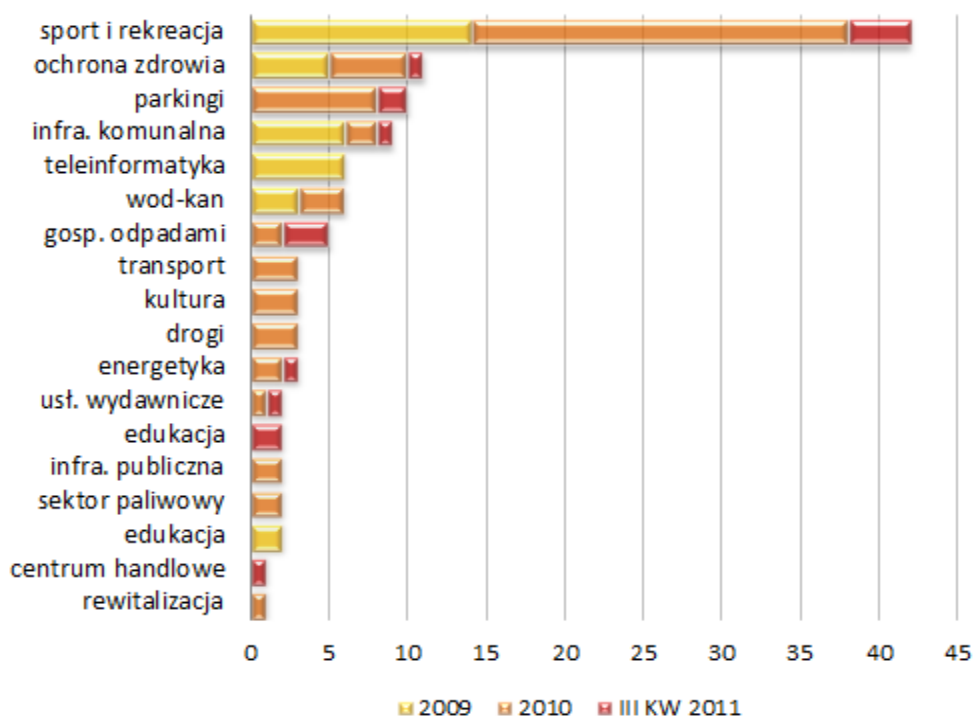


*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.*

W tym podziale również najwięcej ogłoszeń dotyczy sportu i rekreacji (36% wszystkich ogłoszeń), ale na drugim miejscu lokuje się gospodarka komunalna (17%). Świadomie wydzielono z niej transport i parkingi (razem 15%) oraz projekty wodno – kanalizacyjne (6%): ze względu na ich duży, znaczący udział w ogólnej liczbie ogłoszeń.

Zbliżony do wykresu 34 podział według kryterium przedmiotu PPP przedstawiono na wykresie 36.

Wykres 36. Liczba ogłoszeń o PPP w poszczególnych sektorach okresie 2009 – III KW 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek PPP w Polsce 2009 - Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Investment Support, Warszawa, 2009, s. 9 oraz Raport PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa, 2010, str. 11 oraz Rynek PPP I połowa 2011 r., Investment Support, Warszawa, 2011, s. 11.

Wartością dodaną, w porównaniu do wykresów omawianych wyżej, jest pokazanie struktury sektorowej projektów w czasie. Porównując rok do roku, szczególnie interesujące wydają się następujące zmiany:

- wyraźny wzrost w 2011 r ogłoszeń projektów PPP w przedmiocie gospodarka odpadami. Jedną z przyczyn tego może być świadomość jednostek samorządu terytorialnego o bliskiej, nieuchronnej<sup>102</sup> zmianie regulacji przenoszącej pełną odpowiedzialność za gospodarkę odpadami na gminy;
- śladowa ilość, w 2011, projektów wodno – kanalizacyjnych, infrastruktury publicznej, drogowych, rewitalizacyjnych, kulturowych, transportowych, edukacyjnych;
- pojawienie się w 2011, po raz pierwszy, projektów sektora edukacji, oraz centrum – handlowego,
- brak, poza incydentalnym rokiem 2009, projektów edukacyjnych i teleinformatycznych.

Przedstawione wyżej zestawienia realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego projektów nie dają odpowiedzi na pytanie, co zadecydowało( obok potrzeb) o wyborze przedmiotu i terminu realizacji właśnie tych projektów. Uzyskanie odpowiedzi na tak postawione pytanie

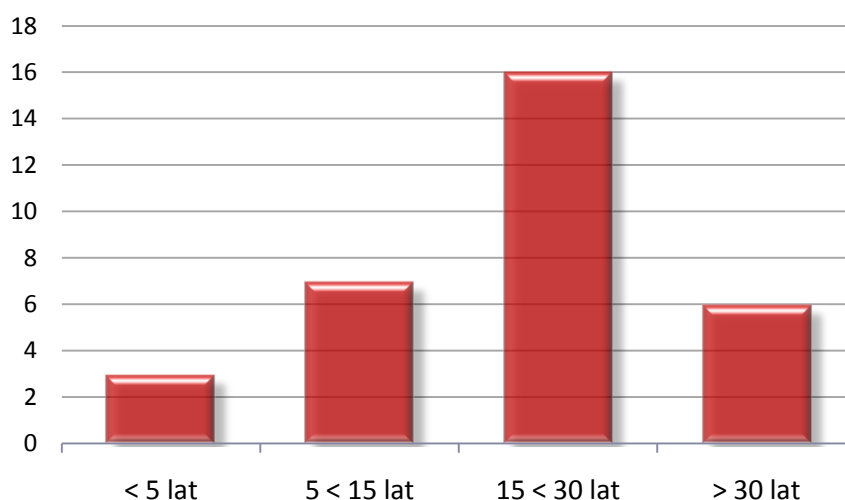
<sup>102</sup> 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897).

powinno być możliwe po przeprowadzeniu zaplanowanych w Projekcie badań jakościowych.

### **Czas trwania projektu**

Czas trwania realizowanych w Polsce projektów PPP opisany został poniżej w dwóch ujęciach: podziału ogłoszeń wg szacunkowego trwania kontraktu oraz podziału podpisanych i zamkniętych finansowo umów. Należy bowiem pamiętać, iż nie wszystkie ogłoszenia formułują warunki w tym przedmiocie – w wielu przypadkach, czas trwania umowy jest jednym z kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty.

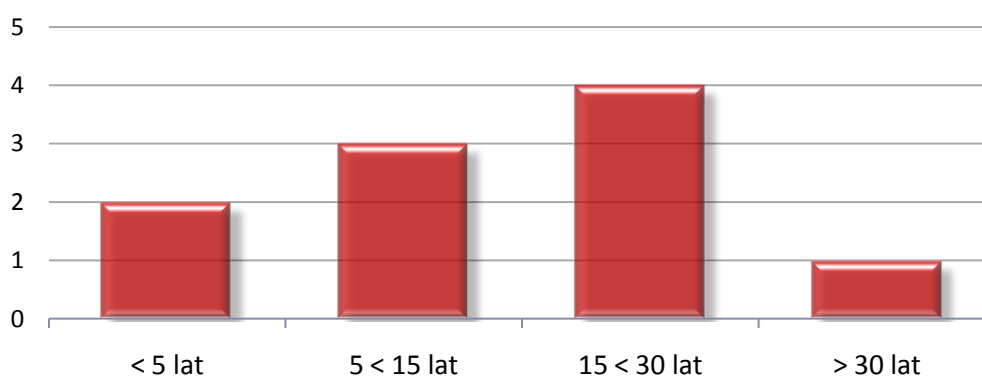
**Wykres 37. Podział ogłoszeń według szacunkowego czasu trwania kontraktu w latach 2009-2010**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.15.

Jak widać, najczęściej ogłoszeń określało termin realizacji na 15 do 30 lat, najmniej ograniczało go do 5 lat: najkrótszymi<sup>103</sup> terminami obowiązywania cechują się ogłoszenia na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

**Wykres 38. Podział projektów zamkniętych (finansowo) według czasu trwania umowy w latach 2009-2010**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, 2011, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

<sup>103</sup> Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 str.15

Porównanie obu wykresów pozwala skonstatować, iż podpisane zostały prawie wszystkie (2 z trzech ogłoszeń) najmniejsze wartościowo umowy i tylko jedna z czasem trwania powyżej 30 lat (40 lat, wartość 38 mln PLN). Najmniej podpisano umów dla projektów, dla których w ogłoszeniu określano czas trwania umowy na 15- 30 lat.

Krótki okres, jaki upłynął od daty ogłoszenia oraz mała liczba podpisanych (zamkniętych finansowo) umów (14%) nie dają wystarczających przesłanek do wyciągania wniosków dotyczących zależności między przedmiotem projektu i poziomem jego komplikacji (w tym i specyfika rozwiązania, uwarunkowania prawne czy społeczne) a wynegocjowanym terminem realizacji. Widoczna jest oczywiście korelacja między wartością projektu a okresem trwania umowy (duże nakłady wymagają dłuższego okresu zwrotu wyłożonego kapitału).

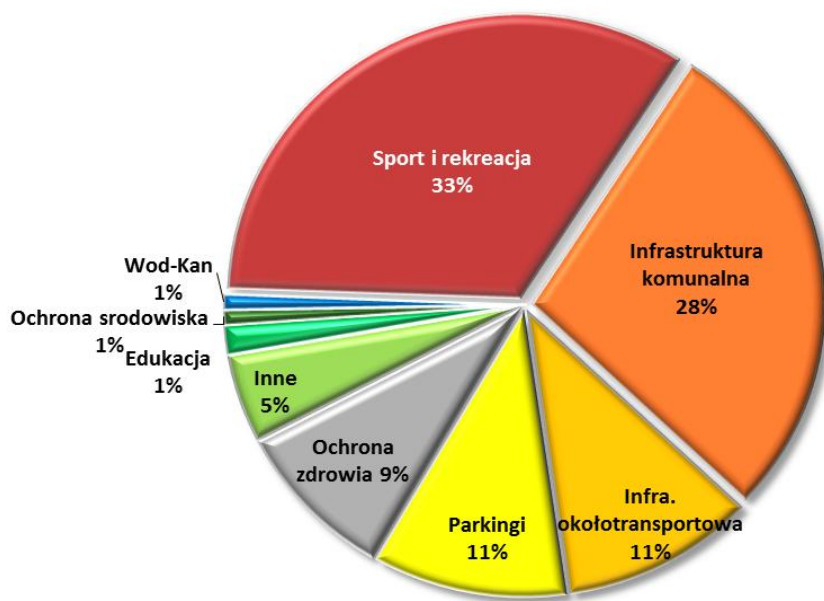
Należy jednak wspomnieć, iż raczej nie przypadkowo, na 12 zamkniętych komercyjnie projektów, te 2, które nie miały na koniec roku zamknięcia finansowego, należą do projektów skomplikowanych, trudnych tematycznie (rewitalizacja) oraz skomplikowanych i dużych wartościowo – Termy Gostynińskie.

### **Zidentyfikowane plany na przyszłość**

Opis planów na przyszłość oparty jest na informacjach pozyskanych z dwóch podstawowych źródeł: Raportu Samorządowego PPP oraz Bazy Projektów PPP Centrum PPP. Pierwsze z nich dostarcza danych z badań o charakterze jakościowym – ankiety przeprowadzone w 65 dużych miastach; drugie – bazuje na informacjach medialnych oraz wywiadach telefonicznych.

W prowadzonej przez Centrum PPP Bazie Projektów PPP<sup>104</sup>, zarejestrowano ponad 120 przedsięwzięć znajdujących się w wstępnej fazie przygotowań do ewentualnego podjęcia decyzji o realizacji ich w formule PPP, dla których nie zostały jeszcze wszczęte postępowania przetargowe. Poniżej pokazano strukturę planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego projektów.

**Wykres 39. Przedmiot planowanych do realizacji projektów PPP - Centrum PPP**



<sup>104</sup> Baza Projektów PPP, prowadzona przez Centrum PPP, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

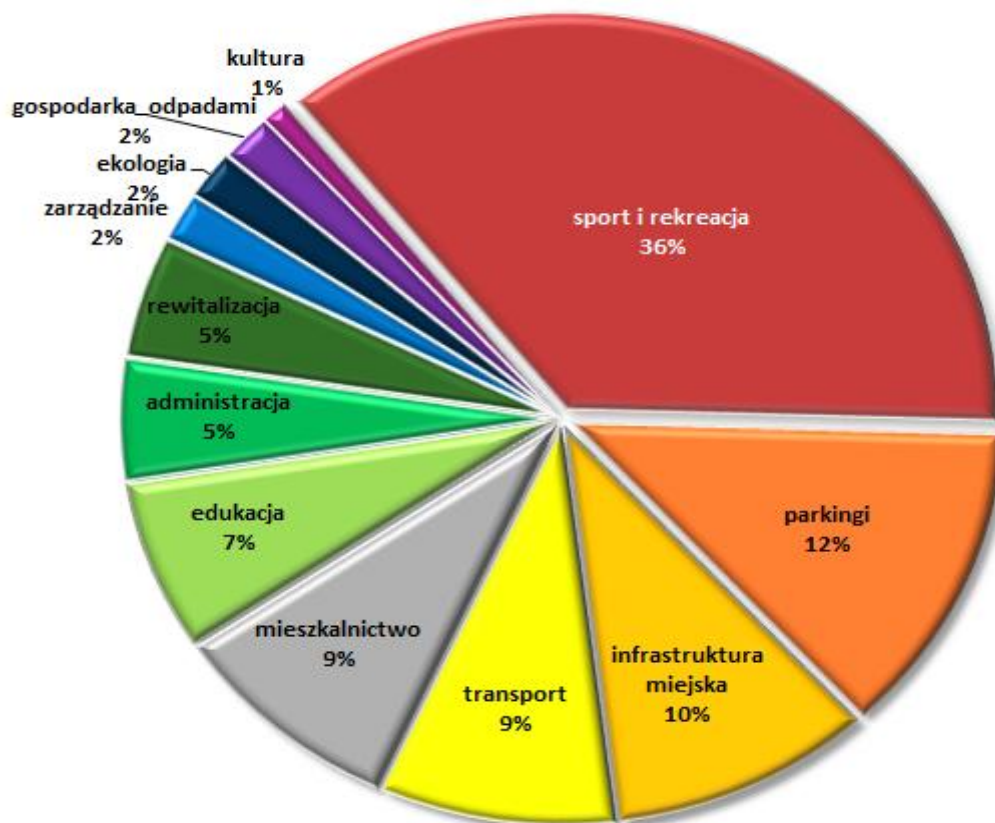


Źródło: Baza Projektów PPP, Centrum PPP, 2011, [www.pppbaza.pl](http://www.pppbaza.pl).

Sektorami gospodarki, które cieszą się największym zainteresowaniem są nadal, przede wszystkim sport i rekreacja (33% wszystkich potencjalnych projektów), infrastruktura komunalna (28%) oraz infrastruktura transportowa i okołotransportowa (razem 22%).

Wnioski te potwierdza analiza przeprowadzona przez Bartosza Korbusa<sup>105</sup> - patrz poniższy wykres:

**Wykres 40. Przedmiot planowanych do realizacji projektów PPP - Instytut PPP**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.16.

Niezależnie od potwierdzenia utrzymującego się prymatu sportu i rekreacji, parkingów i szeroko pojętej gospodarki komunalnej, zastosowanie przez autorów Raportu Samorządowego metody ankietowej i, jak można wnioskować z pojawienia się na wykresie nowych, szczegółowych przedmiotów PPP – posłużenie się techniką pytań otwartych, dostarcza bardzo interesujących informacji. Do takich nowych przedmiotowo projektów PPP należą: zarządzanie i administracja. Co więcej, porównanie planowanej struktury przedmiotowej PPP (wykres 39) ze strukturą już istniejącą (wykresy: 35 i 33) pokazuje rysującą się tendencję zmiany w tym zakresie; dotyczy to wzrostu projektów edukacyjnych – do poziomu 7% udziału (obecnie udział śladowy), mieszkalnictwa – do poziomu 9% oraz rewitalizacji – 5%.

<sup>105</sup> Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011.

Załącznik nr 1 przedstawia listę 103 realizowanych w okresie luty 2009 - marzec 2011, projektów PPP, znajdujących w różnych fazach zaawansowania: od ogłoszenia zamiaru realizacji do uruchomienia ich funkcjonowania.

### **Doradztwo**

Zaangażowanie doradców zewnętrznych w przedsięwzięcia typu PPP jest najczęściej większe niż w tradycyjnym modelu współpracy sektora publicznego i prywatnego (opartym na stosunku zleceniodawca-zleceniobiorca). Ze względu bowiem na wysoki stopień komplikacji przedsięwzięć realizowanych w formule PPP, potrzebę dodatkowego zabezpieczenia interesu publicznego związanego ze specyfiką PPP (przekazywanie składnika majątkowego partnerowi prywatnemu) oraz długi okres umowny, istnieje konieczność:

- przeprowadzenia analizy pozwalającej na ocenę korzystności zastosowania formuły PPP,
- przeprowadzenia analiz (prawnej, finansowej, technicznej) pozwalających na identyfikację i wycenę ryzyk występujących w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności stron,
- opracowania i uzgodnienia mechanizmu wypłaty wynagrodzenia partnera prywatnego,
- opracowania sposobu monitorowania i kontroli adekwatności poziomu i standardu świadczonych usług do zapisów umowy,
- opracowania sposobu monitorowania i kontroli zidentyfikowanych uprzednio i rzeczywiście występujących ryzyk,
- sformułowania umowy precyzyjnie odzwierciedlającej i zabezpieczającej wynegocjowany podział praw i obowiązków.

Ze względu na stopień trudności tych działań oraz brak doświadczeń, podmioty publiczne, także i w Polsce korzystają z doradztwa zewnętrznego.

Polski rynek doradztwa zostanie opisany w oparciu o informacje zamieszczone w Raporcie Samorządowym PPP<sup>106</sup> oraz badanie tego rynku wykonane przez Fundację Centrum PPP<sup>107</sup>. Pierwsze z nich miało charakter jakościowy - blok pytań dotyczących rodzaju wykorzystywanego doradztwa, kosztów, oceny jakości usług i oczekiwań zawarty w ankiecie skierowanej do 65 dużych miast; drugie, było badaniem ilościowym – pytania dotyczyły faktu korzystania z doradztwa oraz wyniku uruchomionego postępowania wyboru partnera i skierowano je w ankiecie telefonicznej do wszystkich podmiotów publicznych, które opublikowały (w latach 2009-2010) ogłoszenia<sup>108</sup>. Opis rezultatów obu badań został przytoczony poniżej.

Porównanie (wykres 40 i 41 i 42) rezultatów uruchamianych ogłoszeniami postępowań, pozwala na stwierdzenie dodatniej korelacji między skutecznością prowadzonego postępowania wyboru partnera do współpracy a korzystaniem z pomocy doradztwa zewnętrznego.

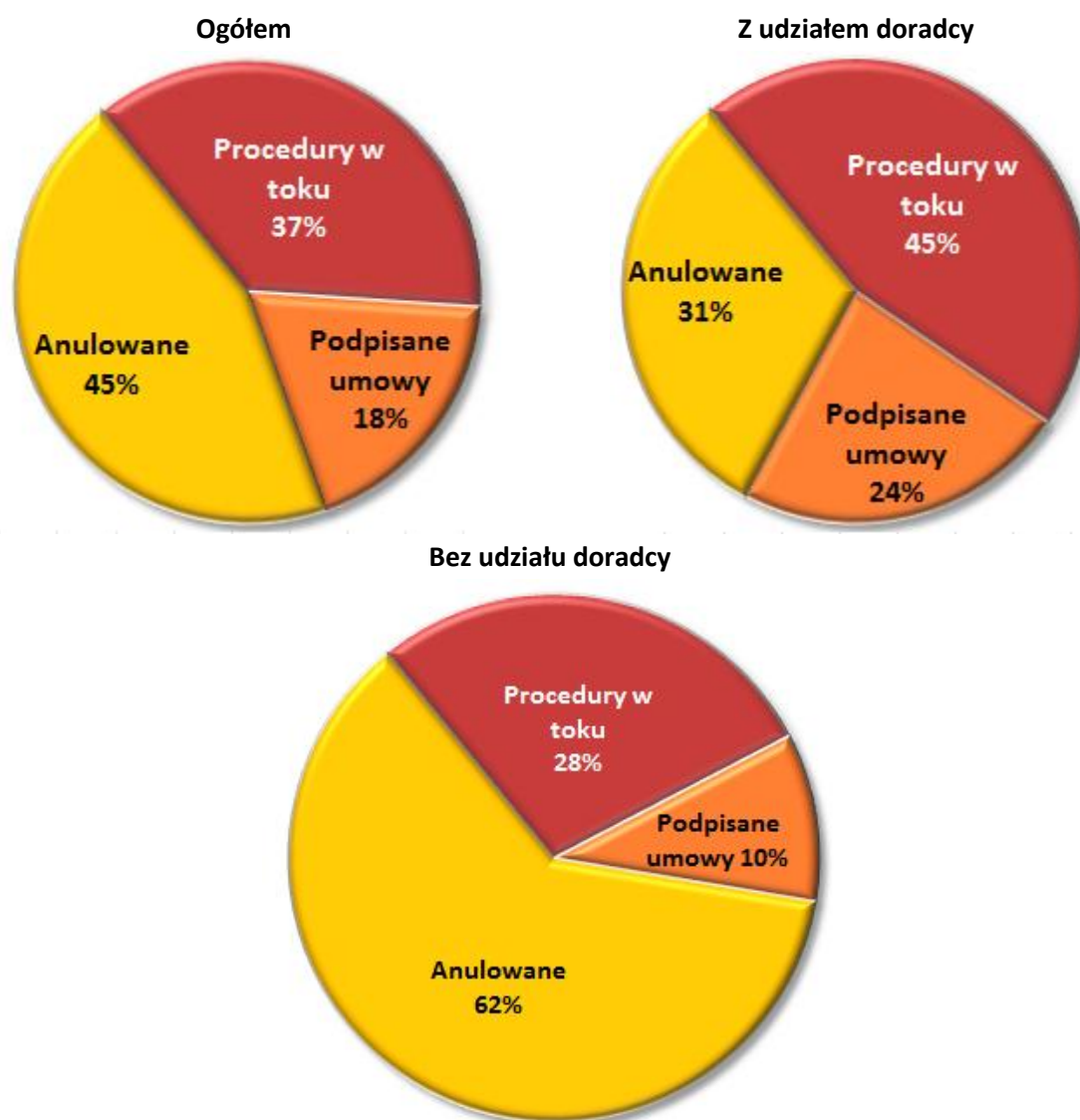
---

<sup>106</sup> Raport Samorządowy PPP..., op. cit., s. 21-24.

<sup>107</sup> Wyniki monitoringu rynku doradztwa w zakresie przedsięwzięć PPP, Centrum PPP; praca niepublikowana, marzec 2011 r.

<sup>108</sup> Pod uwagę wzięto rzeczywistą, ostateczną liczbę ogłoszeń tj. 84.

Wykres 41 42 43 Wynik postępowań na wybór partnera prywatnego w latach 2009-2010



Źródło: opracowanie własne, Centrum PPP, 2010.

Prawie ¼ wszystkich postępowań na wybór partnera prywatnego w projektach PPP, w które zaangażowani byli doradcy zewnętrzni, zakończyła się podpisaniem umowy z partnerem prywatnym, a prawie 1/3 ogłoszeń została anulowana. W postępowaniach, przy których doradcy zewnętrzni nie byli zaangażowani w proces przygotowania przedsięwzięcia – jedynie 10% ogłoszeń zakończyło się podpisaniem umowy, a ponad 60% ogłoszeń zostało anulowanych.

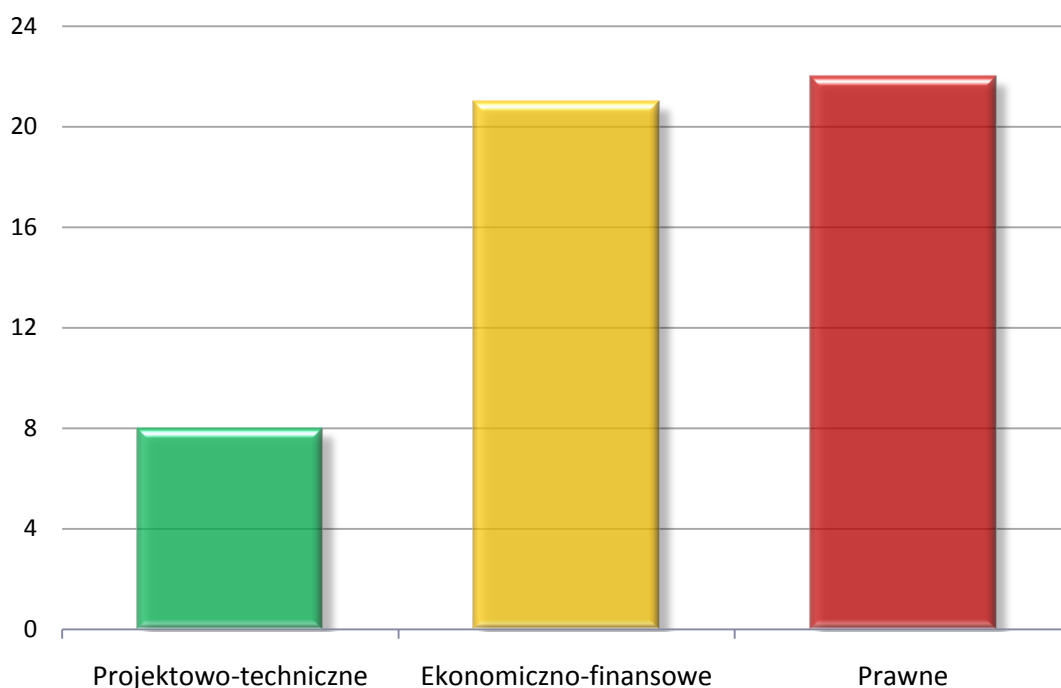
Badania autorów Raportu Samorządowego PPP pokazały, iż:

- zdecydowana większość (brak w publikacji informacji, jaka dokładnie liczba) badanych podmiotów korzystała z doradztwa zewnętrznego,
- jednostki samorządu terytorialnego korzystają przede wszystkim z doradztwa prawnego i finansowego. Znacznie mniejsze było zapotrzebowanie na doradztwo techniczne,
- usługi prawne wydają się tańsze niż finansowe,

- struktura wydatków na usługi pozwala sądzić, iż przedmiotem usługi było proste doradztwo, obejmujące jeden wybrany aspekt, najczęściej aspekt prawny (najwięcej zawartych umów dotyczy doradztwa o wartości do 100 tys. PLN),
- najczęściej z doradztwa korzystano przy projektach” sport i rekreacja” niewiele rzadziej przy projektach parkingów. Zaskakujące jest stosunkowo częste korzystanie z doradztwa dla budownictwa mieszkaniowego, niewiele (1pkt procentowy) mniej niż przy projektach rewitalizacyjnych. Równie zaskakujące jest rzadkie korzystanie z doradztwa przy przygotowaniu projektów PPP dla stadionów,
- preferowany przez jednostki samorządu terytorialnego sposób wynagrodzenia doradcy to premia za skuteczność(success fee) oraz ryczałt,
- dla większości respondentów preferowanym kryterium wyboru jest doświadczenie. Tylko niespełna 30 %wskazało na prymat kryterium ceny.

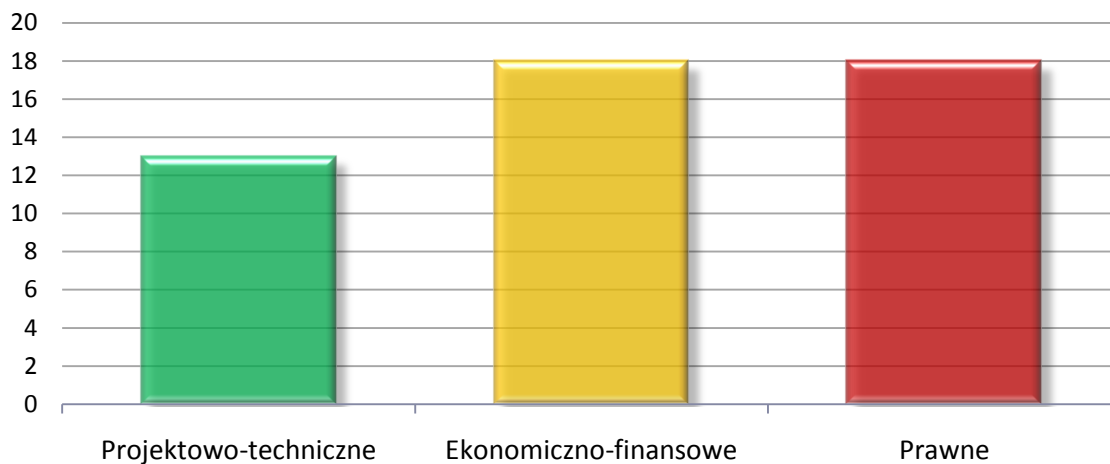
Wykresy 44 –49 ilustrują sformułowane powyżej wnioski.

**Wykres 44. Główne rodzaje fachowego doradztwa z jakiego korzystały jednostki samorządu terytorialnego**



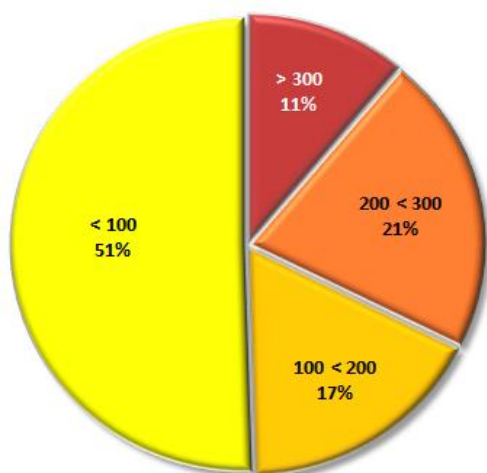
Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.22-24.

**Wykres 45. Wartość usług doradczych PPP (w tys. PLN)**



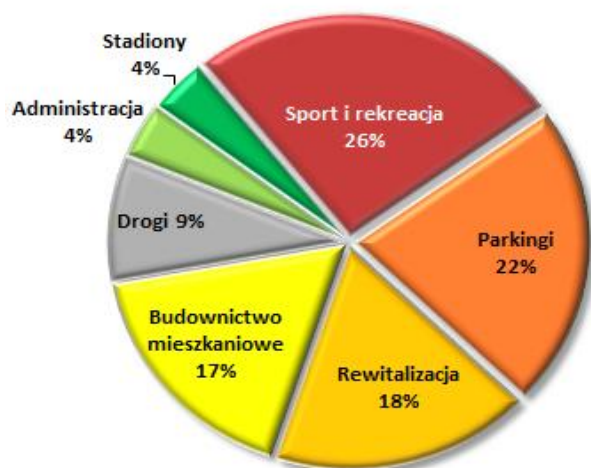
Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.22-24.

**Wykres 46. Wartość zawieranych umów na usługi doradcze PPP (w tys. PLN)**



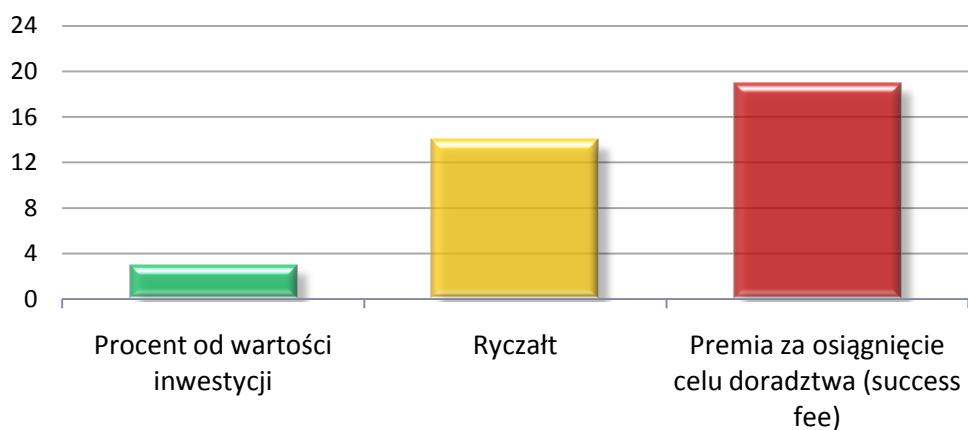
Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.22-24.

**Wykres 47. Sektor usług komunalnych, w jakich świadczone jest doradztwo projektowe PPP**



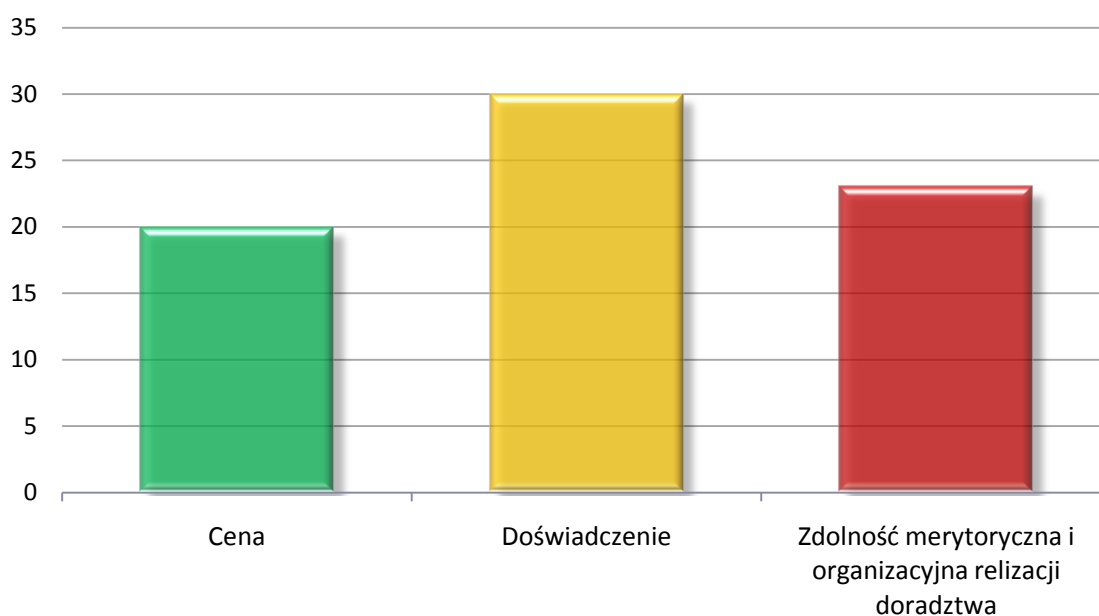
Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.2.

**Wykres 48. Preferowany sposób wynagrodzenia doradcy**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.22-24

**Wykres 49. Kryterium wyboru doradcy**

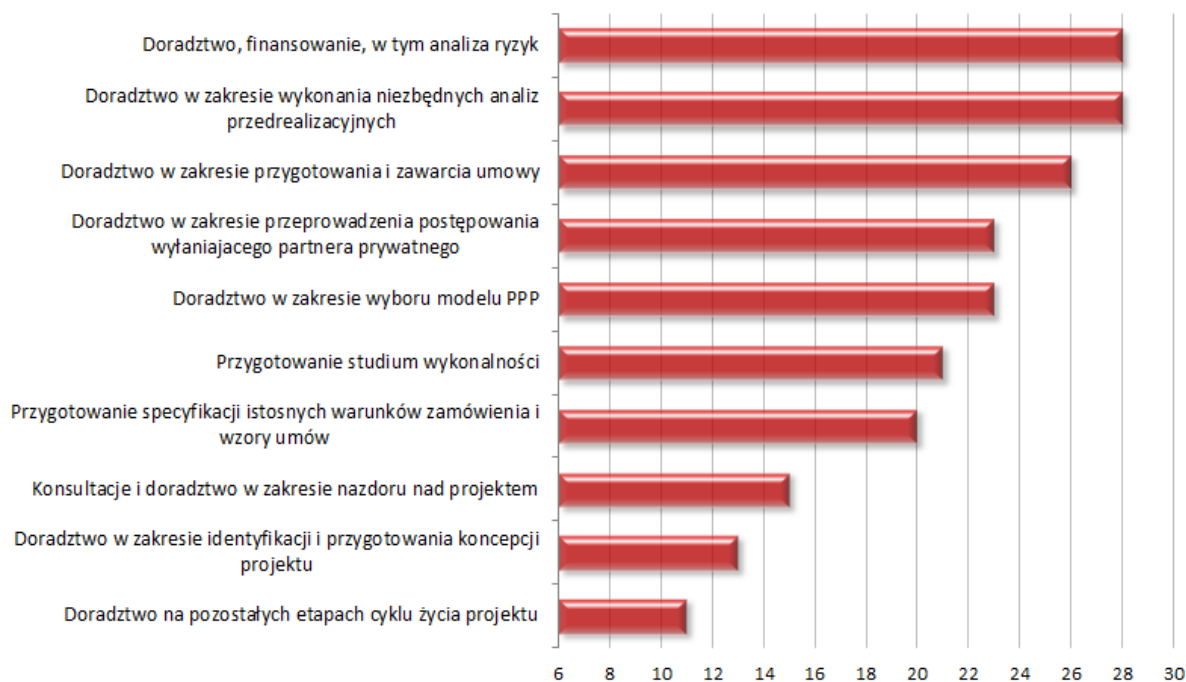


Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s.22-24.

Jednostki samorządu terytorialnego dobrze oceniają jakość świadczonych im usług doradczych. Aż 95% wyraża gotowość korzystania z nich w przyszłości<sup>109</sup>. Zakres oczekiwanej pomocy przedstawia wykres 50.

<sup>109</sup> Wyniki monitoringu rynku doradztwa w zakresie przedsięwzięć PPP, Centrum PPP, op. cit, s. 90.

**Wykres 50. Zakres oczekiwanej pomocy ze strony zewnętrznych doradców PPP**



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 s.22-24.

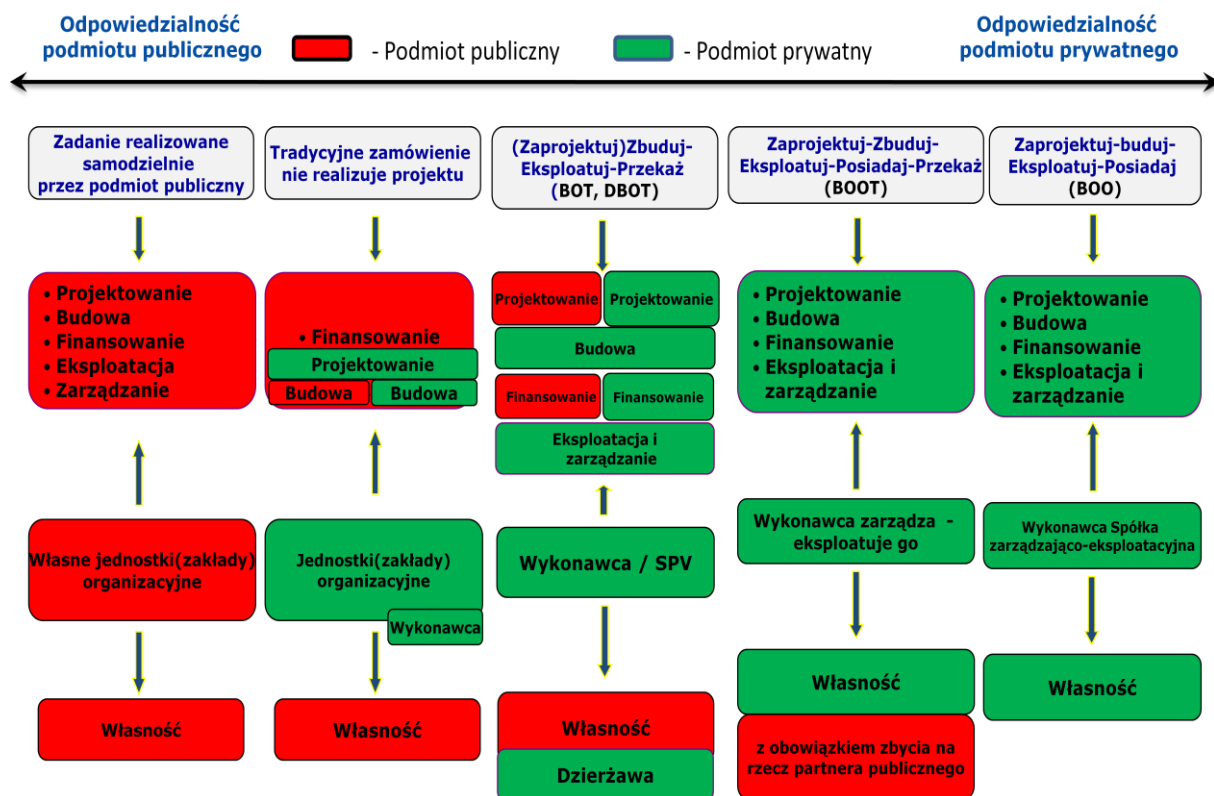
### **3. Modele Partnerstwa Publiczno-Prywatnego**

---

#### **3.1. Główne modele PPP funkcjonujące na świecie**

Projekty PPP mogą być realizowane w oparciu o różnorodne modele współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi. Modele te różnią się między sobą zakresem odpowiedzialności ponoszonej przez współpracujące strony za poszczególne elementy projektu. Poniższy wykres ilustruje modele współpracy publiczno-prywatnej – począwszy od przedsięwzięć realizowanych samodzielnie przez podmiot publiczny, poprzez takie modele jak BOT czy BOOT a skończywszy na BOO.

Wykres 51. Modele realizacji inwestycji dla celów świadczenia usług publicznych (od form tradycyjnych do umów PPP)

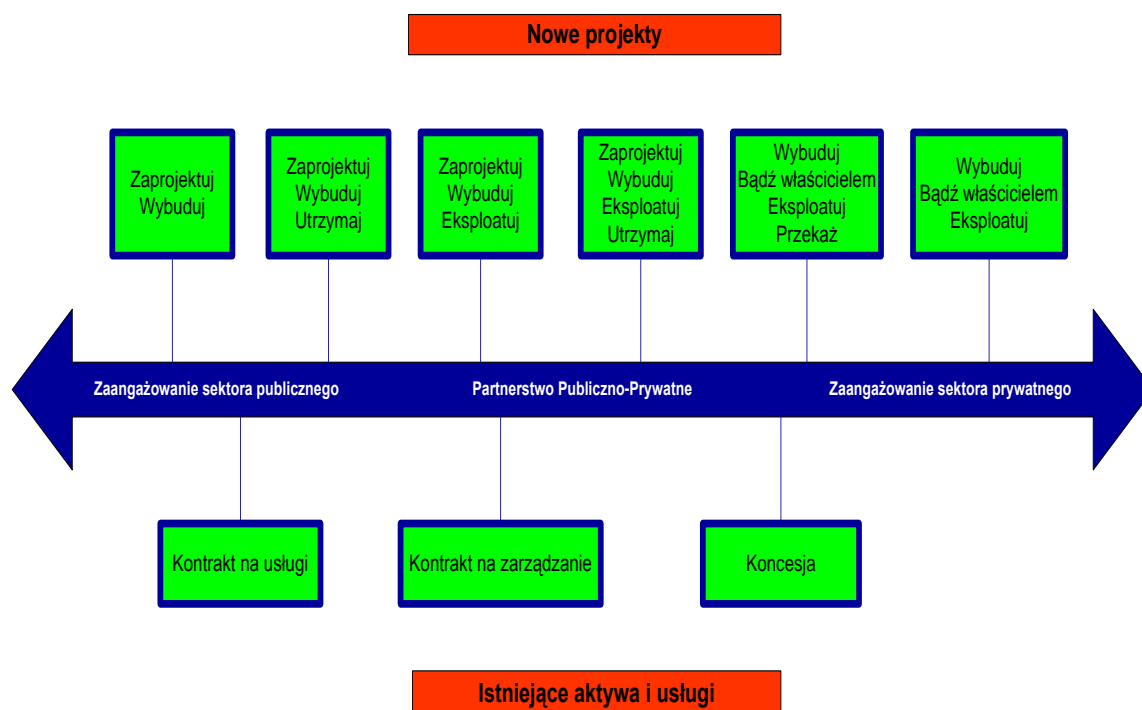


Źródło: opracowanie własne, Centrum PPP, 2011.

Oczywiście modele opisane w wykresie 51, takie jak BOT, DBOT, BOOT czy BOO to nie jedyne modele PPP stosowane obecnie na świecie. Szerszy wachlarz modeli PPP został ujęty w wykresie 52.



Wykres 52. Zaangażowanie sektora publicznego oraz prywatnego w modele realizacji zadań publicznych (w tym modele PPP)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *The National Council for Public-Private Partnerships*, <http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.shtml>.

Poniżej znajduje się krótki opis modeli PPP najczęściej spotykanych i stosowanych:

- **Zaprojektuj-Wybuduj** (DB: Design – Build)

W ramach tego modelu, strona publiczna zawiera kontrakt z podmiotem prywatnym na mocy którego strona prywatna zobowiązuje się zaprojektować i wybudować określony obiekt, zgodnie z wymaganiami określonymi przez stronę publiczną. Po wybudowaniu i oddaniu obiektu do użytku, strona publiczna bierze na siebie odpowiedzialność za utrzymanie i zarządzanie obiektem. Powstająca w ramach kontraktu infrastruktura przez cały okres trwania inwestycji pozostaje własnością strony publicznej.

- **Zaprojektuj-Wybuduj-Utrzymaj** (DBM: Design – Build – Maintain)

Model ten jest podobny do modelu poprzedniego (Zaprojektuj-Wybuduj). Różnica polega jednak na tym, że w tym typie realizacji inwestycji strona prywatna zajmuje się również utrzymaniem wybudowanego przez siebie obiektu. Odpowiedzialność za świadczenie usług przy wykorzystaniu danego obiektu pozostaje w gestii władzy publicznej.

- **Zaprojektuj-Wybuduj-Eksploatuj** (DBO: Design – Build – Operate lub BTO: Build – Transfer – Operate)

W ramach tego modelu, strona publiczna zawiera kontrakt z podmiotem prywatnym na mocy, którego strona prywatna zobowiązuje się zaprojektować i wybudować określony obiekt, zgodnie z wymaganiami określonymi przez stronę publiczną. Po wybudowaniu partner publiczny przekazuje władzy publicznej obiekt, jednakże jeszcze przez jakiś czas (określony kontraktem) działa na terenie

obiektu, świadcząc usługi zarabia – niekoniecznie na podstawowej funkcji obiektu (np. partner prywatny buduje szpital, przekazuje obiekt władzy publicznej, ale przez określony czas zarabia świadcząc usługi na rzecz szpitala – pranie, sprząatanie, wyżywienie, itd.). Model ten znany jest również pod nazwą BTO (Build-Transfer-Operate), czyli Buduj-Przekaż-Ekspluatuj.

- **Zaprojektuj-Wybuduj-Ekspluatuj-Utrzymaj** (DBOM: Design – Build – Operate – Maintain lub BOT: Build – Operate – Transfer)

Ten model łączy w sobie zaprojektowanie i wybudowanie określonego składnika infrastruktury oraz jego późniejszą eksploatację i utrzymanie. Partner prywatny najpierw projektuje i buduje określony obiekt (zgodnie ze specyfikacją władzy publicznej), następnie eksploatuje i utrzymuje ten obiekt, a po określonym w kontrakcie czasie, zwraca partnerowi publicznego dany obiekt. Ten typ realizacji inwestycji określany jest również mianem BOT (Build-Operate-Transfer), czyli Buduj-Ekspluatuj-Przekaż.

- **Wybuduj-Bądź właścicielem-Ekspluatuj-Przekaż** (BOOT: Build – Own – Operate – Transfer)

Ten rodzaj realizacji przedsięwzięcia charakteryzuje się tym, że partner prywatny jest właścicielem budowanego składnika infrastruktury. Po wybudowaniu zarządza aktywami i czerpie z tego tytułu korzyści, które mają pokryć nakłady poniesione na wytworzenie infrastruktury oraz zapewnić mu określoną stopę zwrotu. Przychody napływają bezpośrednio od użytkowników tejże infrastruktury, którzy w zamian za korzystanie z niej – uiszczają opłaty na rzecz podmiotu świadczącego usługi. Po pewnym czasie, gdy partner prywatny osiągnie już odpowiedni zysk, infrastruktura przekazywana zostaje nieodpłatnie stronie publicznej.

- **Wybuduj-Bądź właścicielem-Ekspluatuj** (BOO: Build – Own – Operate)

Model ten bazuje na modelu poprzednim, z tym jednak wyjątkiem, że infrastruktura po czasie zarobkowej eksploatacji przez podmiot prywatny nie musi być przekazana stronie publicznej.

- **Kontrakt na usługi** (SC: Services Contract)

Umowa zawierana między stroną publiczną, a stroną prywatną świadczącą określone usługi będące jedynie częścią większego przedsięwzięcia. Wybór partnera prywatnego następuje najczęściej na podstawie konkursu ofert. Mimo iż umowy te nie są zawierane na długi okres, to są konstruowane w taki sposób, aby umożliwić ich przedłużanie w przypadku owocnej i zadowalającej obie strony współpracy.

- **Kontrakty na zarządzanie** (MC: Management Contract)

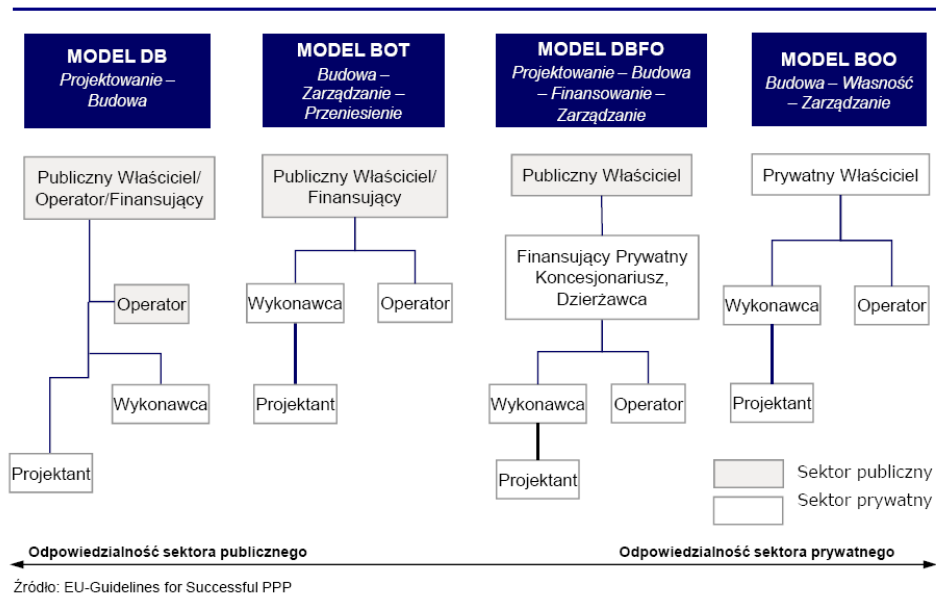
W tym przypadku zakres współpracy między partnerem publicznym i prywatnym jest znacznie szerszy niż ma to miejsce w przypadku umów na wykonywanie usług. Świadczone są kompleksowe usługi polegające na zarządzaniu całością składnika infrastruktury, a nie jak ma to miejsce w przypadku umów na świadczenie usług – pojedyncze usługi. Strona prywatna bierze na siebie odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie całości obiektu/obiektów.

- **Koncesja**<sup>110</sup>

Polega na długotrwałym kompleksowym zarządzaniu całością określonego składnika infrastruktury publicznej przez partnera prywatnego w zamian za odpowiednie wynagrodzenie. Przepływy pieniężne będące wynagrodzeniem partnera prywatnego pochodzą z budżetu publicznego, bądź od końcowych użytkowników infrastruktury.

Wykres 53. Wybrane modele PPP – DB, BOT, DBFO, BOO

### Typy modeli PPP



Źródło: Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Komisja Europejska 2003, s. 18.

Tabele 9-12. Zalety i wady podstawowych modeli PPP

Tabela 8. Zawieranie umów

Główne Właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umowa ze stroną prywatną na projekt oraz budowę obiektu użyteczności publicznej</li> <li>• Obiekt jest finansowany i stanowi własność sektora publicznego</li> <li>• Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych o niskim wymogach funkcjonalnych.</li> <li>• Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych, w których sektor publiczny chce zachować odpowiedzialność za funkcjonowanie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego.</li> <li>• Możliwość przyspieszenia realizacji programu budowy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych.</li> <li>• Może podwyższyć ryzyko związanego z eksploatacją.</li> <li>• Zasadnicze znaczenie ma etap przekazania do eksploatacji.</li> <li>• Ograniczona zachęta do oszacowania kosztów projektu na pełny cykl życia przedsięwzięcia.</li> <li>• Nie przyciąga finansów prywatnych</li> </ul>

Źródło: Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Komisja Europejska 2003, s. 31.

<sup>110</sup> Koncesja nazywana jest też „małym PPP”, gdyż ma wszelkie jego cechy z wyjątkiem jednej – nie może być stosowana, jeśli świadczona usługa ma charakter nieodpłatny, a całość nakładów (plus zysk) zwracana jest w formie wynagrodzenia stronie prywatnej.

**Tabela 9. Wybuduj – Eksploatuj – Przekaż (Build – Operate – Transfer: BOT)**

Główne Właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>Umowa z wykonawcą z sektora prywatnego na projekt, budowę oraz eksploatację obiektu użyteczności publicznej w określonym czasie, po którym następuje przekazanie obiektu z powrotem sektorowi publicznemu.</li> <li>Obiekt jest finansowany sektor publiczny i pozostaje własnością publiczną przez okres trwania umowy.</li> <li>Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka związanego z eksploatacją, poza ryzykiem projektowym i budowlanym.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odpowiedni w przypadku projektów obejmujących znaczną eksploatację.</li> <li>Szczególnie właściwe w przypadku projektów dotyczących gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją.</li> <li>Możliwość przyspieszenia realizacji budowy.</li> <li>Przeniesienie ryzyka jest zachętą do stosowania podejścia związanego z całym cyklem życia przedsięwzięcia. •Wspiera nowatorstwo sektora prywatnego oraz podnosi wartości w stosunku do zaangażowanych pieniędzy.</li> <li>Lepsza jakość eksploatacji i konserwacji.</li> <li>Umowy mogą mieć charakter kompleksowy</li> <li>Władze publiczne są w stanie skoncentrować się na podstawowych obowiązkach sektora publicznego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych.</li> <li>Umowy są bardziej złożone, natomiast postępowanie przetargowe może się przedłużyć.</li> <li>Wymaga systemów monitorowania zarządzania umową i jej realizacji.</li> <li>Koszt ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot spełnia oczekiwań.</li> <li>Nie przyciąga finansów prywatnych i zmusza sektor publiczny do zapewnienia długoterminowego finansowania.</li> </ul>

Źródło: Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Komisja Europejska 2003, s. 31.

**Tabela 10. Zaprojektuj – Wybuduj – Sfinansuj – Przekaż (Design – Build – Finance – Operate: DBFO)**

Główne Właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>Umowa ze stroną prywatną na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez czas określony, po którym obiekt wraca do sektora publicznego.</li> <li>Obiekt jest własnością sektora prywatnego przez okres trwania umowy oraz odzyskania kosztów poprzez subwencje publiczne. • Kluczowym mechanizmem jest korzystanie z finansów prywatnych oraz przenoszenie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją.</li> <li>Odmiany tej formy wiążą się z połączeniem zasadniczych obowiązków.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odpowiedni w przypadku projektów obejmujących znaczną eksploatację.</li> <li>Szczególnie właściwe w przypadku projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tak, jak w przypadku BOT, plus:</li> <li>Przyciąga finanse z sektora prywatnego;</li> <li>Wymusza dyscyplinę obsługi zadłużenia;</li> <li>Dostarcza bardziej przewidywalnego profile kosztów;</li> <li>Większa możliwość przyspieszenia programu budowy, oraz</li> <li>Szerszy zakres przeniesienia ryzyka w większym stopniu zachęca wykonawcę z sektora prywatnego do przyjęcia podejścia szacunku kosztów projektu na cały cykl życia przedsięwzięcia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych.</li> <li>Umowy mogą być bardziej złożone, a postępowanie przetargowe może trwać dłużej niż w przypadku BOT.</li> <li>Wymaga systemów monitorowania zarządzania umową i jej realizacji.</li> <li>Koszt ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot spełnia oczekiwań.</li> <li>Może wymagać gwarancji w zakresie finansowania.</li> <li>Wymagana zmiana systemu zarządzania.</li> </ul>

Źródło: Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Komisja Europejska 2003, s. 31.

Tabela 11. Koncesja

Główne Właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tak, jak w przypadku DBFO tyle, że strona prywatna odzyskuje koszty z opłat wnoszonych przez użytkowników.</li> <li>Głównym mechanizmem jest zasada „zanieczyszczający płaci” oraz wykorzystywanie finansów prywatnych oraz przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odpowiednia w przypadku projektów, które umożliwiają wprowadzenie opłat pobieranych od użytkowników.</li> <li>Szczególnie właściwa w przypadku projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej (niekrajowej) oraz usuwania odpadów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tak, jak w przypadku DBFO, plus:</li> <li>Ułatwia wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”; oraz</li> <li>Podnosi poziom przenoszenia ryzyka związanego z poziomem zapotrzebowania oraz zachęca do generowania dochodu strony trzeciej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tak, jak w przypadku DBFO, plus: •Może nie być politycznie akceptowalny</li> <li>Wymaga efektywnego zarządzania alternatywami /formami zastępczymi, tzn. alternatywnymi trasami transportowymi, alternatywnymi sposobami usuwania odpadów)</li> </ul>

Źródło: Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Komisja Europejska 2003, s. 31.

#### Wybór modelu PPP zależy od takich czynników jak:

- potencjał finansowy partnera publicznego,
- wielkość, skala i znaczenie realizowanego przedsięwzięcia,
- sektor, w którym realizowany jest projekt,
- wymagane nakłady inwestycyjne niezbędne do realizacji projektu,
- klimat polityczno-społeczny dotyczący wspierania procesu transferu odpowiedzialności za funkcjonowanie usług publicznych do sektora prywatnego,
- stopień przyzwolenia społecznego na pobieranie opłat za usługi publiczne,
- szacowana liczba użytkowników korzystających z danego typu infrastruktury,
- zakres wymagań użytkowych, co do jakości i dostępności infrastruktury.

### 3.2. Modele PPP w Polsce

Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym czy też ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie narzuca określonego modelu, na podstawie którego powinno być realizowane przedsięwzięcie.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o PPP<sup>111</sup>, zostały uwzględnione następujące modele:

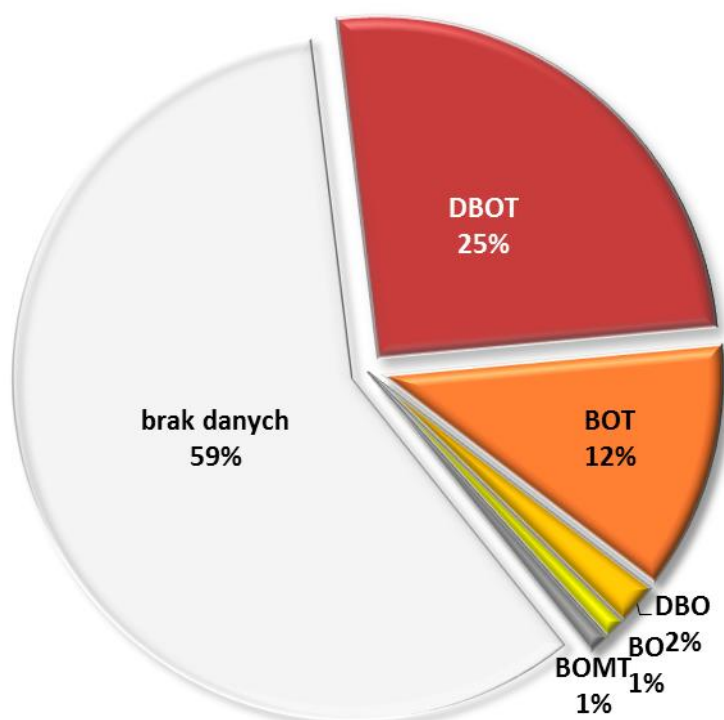
- BOT (model opisany wyżej),
- DBFO (model opisany wyżej),
- BOO (model opisany wyżej),
- BTL<sup>112</sup>,
- BOR<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100)

<sup>112</sup> (Build-Transfer-Lease) Buduj – Przekaż – Dzierżaw. Model, w którym podmiot prywatny finansuje i realizuje inwestycję biorąc na siebie ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji inwestycji. Po uzyskaniu wymaganych w wyniku testów parametrów technicznych inwestycji prawo własności zostaje przekazane stronie publicznej a podmiot prywatny zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu strony publicznej na mocy dzierżawy.

Zestawienie realizowanych w okresie luty 2009 - marzec 2011 projektów (patrz załącznik 1) zaopatrzone w dodatkową rubrykę opisującą wybrany do realizacji rodzaj modelu. Brak pełnej informacji lub niska jej wiarygodność spowodowały, iż tylko 42-m projektom zamieszczonym w tabeli przypisano konkretny rodzaj modelu.<sup>114</sup> W 26-ciu projektach zastosowano model DBOT (zaprojektuj, wybuduj, zarządzaj, przekaz), w 12-tu – model BOT (wybuduj, zarządzaj, przekaz), w 2-ch - model DBO (zaprojektuj, wybuduj, zarządzaj), w jednym przypadku BOMT (wybuduj, zarządzaj, utrzymuj, przekaz) oraz w jednym – BO (wybuduj, zarządzaj).

**Wykres 54. Modele realizacji ogłoszonych projektów PPP w Polsce w latach 2009-2011**



Źródło: opracowanie własne, Baza Projektów PPP, Centrum PPP, 2011.

Znaczną przewagę stosowania w praktyce modelu DBOT (versus BOT) należy oceniać pozytywnie – narzucanie partnerowi gotowej już dokumentacji projektowej może negatywnie wpłynąć na efektywność jego realizacji.

Bardziej szczegółowy opis modeli PPP, stosowanych zarówno w ogłoszonych projektach PPP, jak i projektach PPP planowanych do realizacji, znajduje się w punkcie 2.5 (Rozwój PPP w Polsce).

<sup>113</sup> (Build-Operate-Renewal) Buduj - Eksploatuj – Odnowiaj koncesję. To model, w którym zadaniem podmiotu prywatnego jest wybudowanie obiektu, a także sfinansowanie inwestycji, a następnie eksploatacja projektu oraz zajmowanie się jego bieżącym utrzymaniem. W czasie obowiązywania umowy partner prywatny może pobierać od użytkowników obiektu opłaty. Tak skonstruowana umowa pozwala inwestorowi prywatnemu na szybszy zwrot zainwestowanych środków, a także zwrot wydatków, jakie ponosi w związku z eksploatacją obiektu oraz pozwala na uzyskanie zysku z inwestycji. Po zakończeniu umowy podmiot prywatny może zażądać od strony publicznej podjęcia negocjacji w sprawie przedłużenia koncesji.

<sup>114</sup> Przypisując projektom konkretny skrót opisujący rodzaj modelu, świadomie zrezygnowano z wyróżnika, jakim jest finansowanie(F), oznaczające, że partner prywatny przyjmuje na siebie obowiązek finansowania, gdyż jest to właściwość występująca we wszystkich projektach realizowanych w Polsce.

## Finansowanie projektów PPP

---

### 4.1. Metody finansowania projektów PPP w Europie i na świecie

Źródła i metody finansowania projektów PPP podzielić można modelowo na dwa podstawowe zbiory: instrumenty dłużne – przede wszystkim kredyty bankowe oraz instrumenty kapitałowe – przede wszystkim obligacje.

Kredyt bankowy to podstawowy instrument finansowania rynku PPP; rynek kapitałowy stosowany jest na znaczącą skalę dopiero od ok. 10 lat<sup>115</sup>.

#### Kredyt bankowy

W literaturze poświęconej partnerstwu publiczno-prywatnemu często wskazuje się na znaczne podobieństwa finansowania projektów PPP do bankowej obsługi finansowej projektów typu „project finance”. Niewątpliwie pozyskane przy kredytowaniu „project finance” umiejętności znakomicie ułatwiają obsługę projektów PPP, o czym świadczy zresztą fakt, iż w ich finansowanie najbardziej zaangażowane są banki posiadające w swych portfelach duże wartościowo aktywa typu „project finance” i odrębne, wyspecjalizowane w tym przedmiocie wydziały. To, co upodabnia „project finance” do PPP to przede wszystkim właściwa obu rodzajom projektów cecha długoterminowego zobowiązania kontraktowego, jako podstawowego zabezpieczenia spłaty finansowania udzielonego przez bank. Jednak specyfika PPP jest na tyle odmienna, iż decyduje o konieczności wytworzenia odmiennego produktu kredytowego.

Takie cechy charakterystyczne dla PPP jak:

- wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym,
- współpraca sektora publicznego i prywatnego, w ramach, której podmiot prywatny buduje, finansuje i eksploatuje infrastrukturę w celu świadczenia usług publicznych w zamian za wynagrodzenie (prawo do pobierania pożytków z przedsięwzięcia lub płatności od podmiotu publicznego),
- prywatyzacja procesu inwestycyjnego, eksploatacji, zarządzania projektem; poziom i jakość świadczonych usług publicznych pozostaje domeną odpowiedzialności władzy publicznej,
- optymalizacja alokacji ryzyk
- uzyskanie dodatkowych korzyści z tytułu zastosowania formuły PPP(VfM)

decydują o odmiennym sposobie procedowania (analizy – w tym i ocena ryzyk i ich podziału na partnerów, negocjacje), strukturze organizacyjnej projektu, montażu finansowym, sposobie monitorowania. Na przykład w zwykłym projekcie rynkowym bank ocenia oczywiście popyt na produkty/usługi wytwarzane w wyniku realizacji projektu, ale badanie wiarygodności spłaty kredytu czy prawidłowości jego wykorzystania dotyczy przede wszystkim bezpośredniego kredytodawcy. W projektach PPP badania te dotyczą obu partnerów. Niezwykle istotne z tego punktu widzenia są

---

<sup>115</sup> Capital markets in PPP financing, European PPP Expertise Centre. Marzec 2010.

konkretne zapisy umowy zawieranej przez partnerów – publicznego i prywatnego. Dlatego też finansując przedsięwzięcie PPP, banki nie ograniczają się zazwyczaj do oceny „bankowości” projektu (spełnienia wymogów pozwalających na udzielenie kredytu) po podpisaniu umowy PPP, ale biorą udział w projekcie już na wcześniejszym etapie przygotowywania warunków współpracy (podział ryzyk, ich wycena, struktury organizacyjne, formułowanie mechanizmu wynagrodzenia, ustalanie zabezpieczeń itp.) Ich funkcja doradcza jest zatem szersza, niż w obsłudze projektów typu „project finance”.

Niezależnie od działań związanych z funkcją udzielenia kredytu na przedsięwzięcia PPP, banki mogą pełnić inne funkcje z nim związane, takie jak: emitenta obligacji na rzecz projektu PPP czy też współinwestora projektu/udziałowca SPV<sup>116</sup> utworzonego przez partnerów (model stosowany często we Francji w projektach PPP w sektorze szpitalnictwo) – występują wtedy w roli partnera prywatnego umowy o PPP.

W finansowanie PPP angażują się przede wszystkim duże banki, posiadające liczącą się praktykę obsługi dużych projektów inwestycyjnych, w tym typu project finance. Poniżej przedstawiono listę najbardziej zaangażowanych w finansowanie PPP banków:

#### **Banki komercyjne**

Axis Bank  
BBVA  
BNP Paribas Fortis  
Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ  
Caixa Geral de Depositos  
Calyon Bank  
Credit Agricole  
Espirito Santo Financial Group  
ING Ban  
IDBI  
Infrastructure Development Finance Co Ltd  
La Caixa Bank  
Santander  
SBI Capita  
Société Générale  
Sumitomo Mitsui Banking Corporation  
UniCredit  
Westpac Banking Corp

#### **Banki państwowe**

National Australia Bank  
Royal Bank of Scotland  
Korea Development Bank  
State Bank of India

---

116 Special Purpose Vehicle – spółka specjalnego przeznaczenia, spółka celowa – powoływana jako niezależny podmiot w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia biznesowego.



Należy wspomnieć tu także o Międzynarodowych Instytucjach Finansowych (MFI) takich jak: EBI (Europejski Bank Inwestycyjny), EBRD (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju) oraz Bank Światowy – aktywnie wspierające rozwój systemu finansowania PPP. Obok obsługi finansowej indywidualnych projektów PPP, Europejski Bank Inwestycyjny pełni też, nadaną mu przez Komisję Europejską, funkcję misyjną – wspierania rozwoju PPP w krajach Unii Europejskiej. W ramach tego, był on inicjatorem i współzałożycielem (z rządami innych krajów Unii Europejskiej) Europejskiego Centrum Ekspertyzy PPP (European PPP Expertise Centre – EPEC), jednostki o charakterze centra kompetencji PPP.

Funkcje centra kompetencji pełnią poza Europą: Zespół ekspertów ds. PPP przy Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNECE Team of PPP Specialists) oraz Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF (koncentrujący się na krajach rozwijających się).

### **Rynek kapitałowy**

Posiłkowanie się instrumentami kapitałowymi (przede wszystkim obligacjami) dla finansowania projektów PPP występuje rzadziej niż kredytem bankowym; kredyt pozostaje nadal podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć realizowanych w tej formie.

Zakres wykorzystywania obligacji dla finansowania PPP jest silnie zróżnicowany – szerzej w krajach, których funkcjonuje silny sektor prywatnych funduszy emerytalnych, dysponujący znaczącym, długoterminowym kapitałem (równoważącym długoterminowe zobowiązania z tytułu finansowania projektów PPP).

Kapitałowe źródło finansowania PPP najszerszej wykorzystywane jest w Wielkiej Brytanii i Australii. W mniejszym stopniu w USA, Kanadzie a w Europie przede wszystkim w Holandii oraz incydentalnie Francji, Niemczech i Hiszpanii<sup>117</sup>. O niskim poziomie zaangażowania rynku kapitałowego w finansowanie przedsięwzięć PPP decyduje nie tylko brak odpowiedniego ustroju funduszy emerytalnych, ale wiele innych czynników takich jak: brak odpowiednio wykształconego i wyposażonego rynku kapitałowego, silny sektor bankowy, duży popyt na klasyczne produkty bankowe, brak wiedzy i umiejętności w zakresie PPP.

Historycznie patrząc, nabywcami obligacji finansujących projekty PPP były fundusze emerytalne oraz instytucje ubezpieczeniowe. Od 2008 roku jednak, to właśnie banki stały się podstawowym ich nabywcą, – co niewątpliwie jest związane ze strategią zarządzania ryzykiem w okresie kryzysu gospodarczego<sup>118</sup>.

Sposób dochodzenia do ustalenia rentowności obligacji opiera się na tych samych zasadach, co ustalanie kosztów kredytu i to banki często są instytucjami przygotowującymi ich emisję.

### **Kryzys gospodarczy – zmiany na rynku finansowania projektów PPP**

Datowany od połowy 2007 r. kryzys finansowy radykalnie pogorszył dostęp do kapitału, w tym i projektom PPP. Jednak statystyki pokazują, że negatywne skutki kryzysu były mniejsze właśnie na rynku PPP. W pierwszej połowie 2009 roku wartość zrealizowanych w Europie projektów typu

---

<sup>117</sup> Capital markets in PPP financing, European PPP Expertise Centre. Marzec 2010.

<sup>118</sup> Popularne są szczególnie obligacje typu monoline, wyposażone w gwarancje władzy publicznej. Capital markets in PPP financing, European PPP Expertise Centre. Marzec 2010.

project finance spadła ok. 60% (w stosunku do końca roku 2008). W tym samym okresie spadek na rynku projektów PPP wynosił 30%<sup>119</sup>. Co więcej, już w następnym roku nastąpił wyraźny ich wzrost – o 35%<sup>120</sup>. Trwałym skutkiem kryzysu pozostała jednak znacznie zwiększona prowizja pobierana za dostęp do kapitału (wzrost kosztów pozyskania i obsługi kredytów, wzrost rentowności obligacji).

Kształtowanie się rynku projektów PPP na świecie oraz wysokości marży uzyskiwanej za dostęp do kapitału w latach 2004 - 2010 przedstawiają poniższe wykresy.

**Wykres 55. Liczba i wartość zamkniętych projektów PPP na świecie**

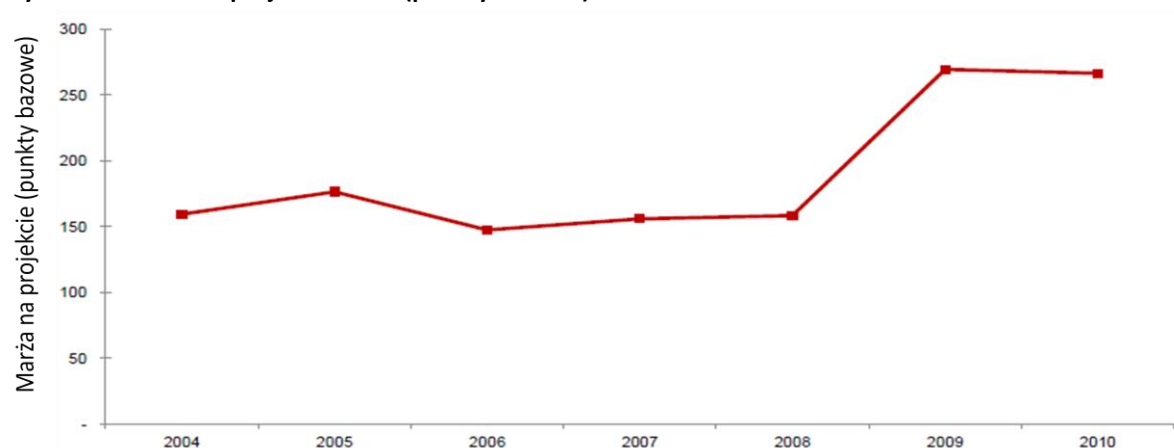


Źródło: Dealogic ProjectWare

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Dealogic ProjectWare

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/23/47814518.pdf>, slajd 4.

**Wykres 56. Marże w projektach PPP (punkty bazowe)**



Źródło: Dealogic ProjectWare

<sup>119</sup> Dr Goetz von Thadden, the Financial Crisis and the PPP Market. European PPP Expertise Centre (EPEC) grudzień 2009 r.

<sup>120</sup> Dealogic ProjectWare, za PPPs in the aftermath of the financial crisis - a global overview – prezentacja PWC, marzec 2011 r.

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Dealogic ProjectWare  
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/23/47814518.pdf>, slajd 5.*

Poprawy sytuacji w zakresie dostępu projektów PPP do kapitału szuka się przede wszystkim po stronie zmniejszania kosztów przygotowania oraz zmniejszania poziomu ryzyka politycznego i finansowego, przy czym w znacznej mierze, w działaniach interwencyjnych państwa w tym zakresie (oraz Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucjach finansowych). Kilka krajów (np. USA, Wielka Brytania) uruchomiło już takie działania.

### **3.3. Możliwości i bariery finansowania projektów PPP w Polsce**

Modelowo rzecz ujmując, źródeł finansowania projektów PPP w Polsce należy upatrywać przede wszystkim na rynku bankowym, w formie kredytów. Rynek kapitałowy nie dysponuje odpowiednio dużym, długookresowym kapitałem i brak jest przesłanek by względnie szybko mógłby on zostać na nim zgromadzony – brak jest prywatnych funduszy emerytalnych, a tempo gromadzenia oszczędności w istniejących OFE zostało ostatnimi zmianami tego systemu silnie przyhamowane.

Sprawność działania (w zakresie klasycznych produktów bankowych) polskiego systemu bankowego oceniana jest pozytywnie, a jego potencjał kredytowy wydaje się wielokrotnie przekraczać zidentyfikowane potrzeby kredytowe planowanych i realizowanych projektów PPP.

Do banków działających na rynku polskim i przejawiających aktywność w zakresie kredytowania PPP należą (w kolejności alfabetycznej): Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo (BIIS), Espirito Santo, La Caixa, ING SA, NORD/LB: Norddeutsche Landesbank – BLZ, DnB NORD, Crédit Agricole, Bank Gospodarstwa Krajowego, PKO BP, BZ WBK, Nordea, PEKAO SA, Societe Generale, WestLB Bank Polska (Polski Bank Przedsiębiorczości SA). Dodać należy do nich Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju kredytodawcę projektu parkingu we Wrocławiu - kredyt 31mln, 80% wartości projektu. Poza EBOR, najbardziej aktywne to: PKO BP, Nordea, BGK, DnB NORD, Credit Agricole oraz włoski BIIS, hiszpański La Caixa oraz Espirito Santo. Aktywność pozostałych ma bardziej charakter deklaracji, niż praktyki działania.

Jak się wydaje, wskazać można dwie podstawowe bariery finansowania projektów PPP w Polsce: wspólną dla wszystkich projektów inwestycyjnych w Europie oraz drugą - związaną ze specyfiką uwarunkowań Polski. Pierwsza ma ścisły związek z obecnym kryzysem finansowym czy szerzej, gospodarczym. Jak pokazano wyżej, konsekwencją kryzysu jest wzrost kosztów pozyskania kapitału i mniejsza skłonność banków do udzielania kredytów, w szczególności kredytów o dłuższym okresie spłaty – nieuniknione następstwo zmniejszenia się płynności w sektorze bankowym oraz utraty zaufania (mniejsza przewidywalność przyszłości, większy poziom ryzyka kredytowego). Druga bariera dotyczy zarówno szeroko pojętego potencjału umiejętności banków funkcjonujących na rynku jak i ich motywacji/gotowości do finansowania projektów PPP.

W opinii ekspertów rynku PPP oraz podmiotów tak publicznych, jak i prywatnych<sup>121</sup> przeważająca większość banków nie jest przygotowana – ani merytorycznie, ani organizacyjnie do skutecznego uczestnictwa w projektach, a specyfika tych projektów nie jest przez nierespektowana. Nawet te najbardziej aktywne, jak np. PKO BP zazwyczaj odmawiają udziału we wcześniejszych etapach przygotowania samych projektów, czekając z decyzją kredytową na gotowy kształt umowy. Jeszcze bardziej powszechna jest zachowawcza postawa a priori odmawiająca udzielenia kredytu dla projektów, w których po stronie publicznej nie znajduje się pełne ryzyko popytu. Trzeba przy tym jednak wyraźnie podkreślić, iż nie wynika to jedynie z braku znajomości specyfiki PPP, ale także ze słabych motywacji do wchodzenia w trudne merytorycznie, kosztowne w przygotowaniu kredyty – popyt na kredyty bankowe jest na tyle duży, iż te same dochody można osiągnąć kredytując inne, łatwiejsze i mniej eksponowane na długookresowe ryzyko kredytowe, niż PPP przedsięwzięcia. Banki zagraniczne (lub ich córki spółki) są lepiej wyposażone w niezbędną do finansowania PPP wiedzę, bardziej otwarte na specyfikę potrzeb PPP i prawdopodobnie to one będą szybciej tworzyć portfel kredytów udzielanych na ten cel.

---

<sup>121</sup> Brak jest badań dotyczących gotowości banków do kredytowania PPP lub choćby informacji medialnych. Przytoczona tu opinia jest wnioskiem wynikającym z praktyki kilkuletniej, szerokiej współpracy z uczestnikami sektora PPP w Polsce, w tym także z bankami.

## 5. Przegląd regulacji prawnych

---

### 5.1. Prawo Unii Europejskiej a realizacja przedsięwzięć publiczno - prywatnych

W prawie Unii Europejskiej dotychczas nie podjęto jednoznacznego wyodrębnienia partnerstwa publiczno – prywatnego, które w ramach sztywnych przepisów prawa odróżniane byłoby od tradycyjnej formuły zamówień publicznych oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>122</sup>. W związku powyższym zwykło się mówić o tzw. „miękkim” podejściu ustawodawstwa europejskiego do PPP, podejściu, które kreuje wyłącznie możliwe zasady współpracy oraz podstawy, na jakich taka współpraca miałaby przebiegać (w tym klarowność procedur i ich transparentność oraz jawność, brak dyskryminacji oraz zagwarantowanie odpowiedniej konkurencji dla wszystkich zainteresowanych podmiotów prywatnych).

Odmienne od partnerstwa publiczno – prywatnego, prawo europejskie traktuje zamówienia publiczne oraz koncesje, regulując te zagadnienia i dookreślając zakres stosowania tych procedur w sposób drobiazgowy.

**Szersza analiza problematyki zamówień publicznych wykracza poza ramy niniejszego opracowania, w tym miejscu warto jedynie dodać, iż, Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 roku**, definiuje w swoich ramach podstawowe pojęcia związane z zamówieniami publicznymi (m.in. czym jest „zamówienie publiczne” oraz „zamówienie publiczne na roboty budowlane”), kwestie proceduralne zamówień publicznych (kwoty progowe czy treść specyfikacji technicznych). Dyrektywa w sposób szczegółowy reguluje kwestie procesu wyłaniania przez zamawiającego wykonawcy, z którym ma być zawarta umowa. W prawie krajowym, wszystkie te kwestie znajdują swoje odbicie w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych.

Jeśli zaś chodzi o koncesje, w realiach polskich koncesja na roboty budowlane pojawiła się w ustawie – Prawo zamówień publicznych (art. 118–121). Różnica pomiędzy zamówieniem opiewającym tylko na roboty budowlane, a zamówieniem, łączącym roboty budowlane z koncesją polegała początkowo wyłącznie na formie zapłaty za wykonanie robót budowlanych, którą w przypadku koncesji w całości albo w części było prawo do eksploatacji wybudowanego obiektu budowlanego. Przepisy o koncesji w polskim prawie zamówień publicznych były implementacją postanowień dyrektyw - zgodnie z art. 3 dyrektywy 93/37/EWG zamówienie publiczne czynienia występuje również, gdy zamówienie na roboty budowlane nie jest finansowane ze środków publicznych, lecz (w całości lub w części) ze środków wykonawcy (prywatnych), a zapłatą (lub jej częścią) jest prawo do eksploatacji i pobierania opłat od użytkowników (koncesja na roboty

---

<sup>122</sup> Warto podkreślić, że w czasie debat dotyczących docelowego kształtu PPP w Unii Europejskiej rozpoczętych na szeroką skalę publikacją *Zielonej księgi w sprawie partnerstw publiczno – prywatnych...* Komisja Europejska prowadziła konsultacje z przedstawicielami zainteresowanych środowisk, czy w ich opinii potrzebne jest ujednoczenie prawa unijnego w odniesieniu do wszystkich umów PPP, niezależnie czy przygotowywanych w trybie koncesji czy zamówień publicznych. KE ogłosiła następnie w Komunikacie, że ujednoczenie przepisów w tym zakresie nie wydaje się zasadne, natomiast dużo potrzebniejsze są szczegółowe interpretacje (a może i ostatecznie regulacje) dotyczące instytucjonalnego PPP, a więc przedsiębiorstw publiczno – prywatnych (Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji z 15 listopada 2005 r., KOM (2005) 569, 15.11.2005, Bruksela, s. 6).

budowlane). Ówczesna konstrukcja koncesji na roboty budowlane zakładała, iż ryzyko będzie w całości albo w części ponoszone przez wykonawcę.

Obecnie, prawo unijne zawiera definicję koncesji w ww. wspomnianej **Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi**. Modele realizacji zadań publicznych w formie koncesji przewidziane są również w **Rozporządzeniu 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego** (oraz uchylającym rozporządzenia 1191/69/EWG i 1107/70/EWG).

Jak już było wcześniej wspomniane, w przypadku zamówienia publicznego, powyższa dyrektywa w sposób szczegółowy reguluje kwestie procesu wyłaniania przez zamawiającego wykonawcy, z którym ma być zawarta umowa. Inaczej dyrektywa podchodzi do koncesji na roboty budowlane, gdzie regulacja jest ograniczona:

- zakresem dyrektywy objęte są tylko koncesje na roboty budowlane o wartości co najmniej 5 150 000 EUR,
- dyrektywa nie odnosi się do przebiegu postępowania o zawarcie umowy koncesji (z wyjątkiem kwestii terminów do składania wniosków o zawarcie umowy koncesji).

Odmienne regulacje europejskie traktują koncesje na usługi. Zostały one wyłączone spod ww. dyrektywy i podlegają ogólnym zasadom z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zasadzie swobodnego przepływu towarów, zasadzie świadczenia usług, zasadzie swobody prowadzenia działalności gospodarczej) jak i zasadom mającym swoje źródło w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (niedyskryminacji, równego traktowania, przejrzystości, wzajemnego uznawania, proporcjonalności).

Idąc w ślad za powyższymi uregulowaniami na poziomie europejskim, państwa członkowskie we własnym zakresie wprowadzają wewnętrzne regulacje w przedmiocie koncesji (w oparciu o dyrektywę 2004/18/WE, jeśli chodzi o koncesje na roboty budowlane oraz w oparciu o zasady wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli chodzi o koncesje na usługi). Takie rozwiązania wprowadzono m.in. w Czechach, Bułgarii, Włoszech czy Hiszpanii.

Polski ustawodawca przyjął rozwiązanie, na bazie którego wprowadził do porządku prawnego jedną ustawę, w której połączył procedury związane z koncesją na roboty budowlane i z koncesją na usługi, przyjmując ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, która weszła w życie dnia 20 lutego 2009 r. Takie rozwiązanie systematyzuje obszar związany z koncesjami na roboty budowlane równocześnie wprowadzając nową w polskim systemie prawnym instytucję koncesji na usługi<sup>123</sup>.

Kolejnym obszarem tematycznym, który wymagał w opinii Komisji Europejskiej wyjaśnienia, były zinstytucjonalizowane partnerstwa publiczno-prywatne (ZPPP). Jest to typ partnerstw zdefiniowany jako „współpraca partnerów publicznych i prywatnych, którzy tworzą wspólnie podmiot z kapitałem mieszanym w celu wykonywania zamówień publicznych lub koncesji”<sup>124</sup>. Istotnym elementem konstytuującym partnerstwo jest w tym wypadku ze strony partnera prywatnego nie

<sup>123</sup> T. Korczyński i in., „Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno – prywatnych”, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

<sup>124</sup> Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa unijnego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego PPP (COM (2007) 6661, Bruksela 2008), s. 2.

tylko wniesienie kapitału do tworzonego podmiotu z kapitałem mieszanym, ale także czynne uczestnictwo w realizacji zadań tego podmiotu lub zarządzanie nim.

Zasadniczo wyróżnia się dwie sytuacje, których efektem jest ZPPP:

1. Powstanie nowego przedsiębiorstwa, którego udziały należą zarówno do podmiotu zamawiającego (publicznego) i podmiotu prywatnego, które otrzymują zamówienie publiczne lub koncesję,
2. Podmiot prywatny staje się udziałowcem istniejącego przedsiębiorstwa publicznego, które realizuje zadania wynikające z zamówień publicznych lub koncesji uzyskanych wcześniej w „stosunku wewnętrznym” (in-house)<sup>125</sup>.

W obu sytuacjach wybór partnera prywatnego do podmiotu z kapitałem mieszanym powinien w opinii Komisji Europejskiej przebiegać zgodnie z przejrzystą i sprawiedliwą procedurą zgodną z przepisami dyrektyw i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w szczególności art. 49 o swobodzie przedsiębiorczości oraz art. 56 o swobodzie świadczenia usług)<sup>126</sup>.

Z uwagi na trudności w stosowaniu otwartych i ograniczonych procedur Dyrektywy 2004/18/WE<sup>127</sup> w trakcie wyboru partnerów prywatnych w przypadku złożonych finansowo i skomplikowanych prawnie zamówień wprowadzono w powołanej Dyrektywie innowacyjną konstrukcję dialogu konkurencyjnego. Może on być stosowany zawsze w stosunku do koncesji i zamówień publicznych innych niż podlegające w całości Dyrektywie 2004/18/WE<sup>128</sup>. Istotnym udogodnieniem tej formuły wyboru partnera prywatnego jest brak konieczności określania z góry wszystkich szczegółów planowanego przedsięwzięcia w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji zamówienia, lecz możliwość wskazania ich w trakcie dialogu.

Regulacją na poziomie europejskim, mającą daleko idące skutki w krajach członkowskich, jest **Decyzja EUROSTAT-u nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 roku (STAT/04/18), zawierająca m.in. wytyczne dotyczące zaliczania aktywów stanowiących przedmiot PPP do bilansów podmiotów publicznych oraz zobowiązań wynikających z umów PPP do długu publicznego**. EUROSTAT rekomenduje, aby aktywa zaangażowane w przedsięwzięcie prowadzone w formule PPP były traktowane, jako niepubliczne, a zatem jako pozabilansowe, jeśli równocześnie spełnione zostaną dwa warunki:

- 1) Prywatny partner ponosi ryzyko związane z budową;
- 2) Prywatny partner ponosi albo ryzyko związane z dostępnością albo z popytem.

---

<sup>125</sup> Por. tamże, s. 4-5. Odwołując się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Teckal (C-107/98, pkt 50), DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług wyjaśniła znaczenie „stosunku wewnętrznego (in – house) oraz przedstawiła warunki dopuszczalności wyłączenia stosunku między zamawiającym a inną osobą prawną spod procedur zamówień publicznych. Istnieje konieczność łącznego spełnienia dwóch warunków: analogicznej kontroli zamawiającego nad daną osobą prawną do sprawowanej nad własnymi służbami oraz prowadzenia przez daną osobą prawną przeważającej części jej działalności na rzecz zamawiającego. Wyłączenie spod unijnych przepisów w zakresie zamówień publicznych występuje więc, „gdy instytucja zamawiająca udziela zamówienia osobie trzeciej, która jest od niej niezależna wyłącznie formalnie, natomiast zasadniczo pozostaje jej podległa. Orzecznictwo to dotyczy przypadków, w których osoba trzecia nie jest podmiotem z kapitałem prywatnym i jest zarówno organizacyjnie, jak i gospodarczo zależna od instytucji zamawiającej” (DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, Dokument Roboczy Służb Komisji w sprawie stosowania unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych do stosunków między instytucjami zamawiającymi („współpraca publiczno – publiczna, SEC (2011) 1169, 4.10.2011, s. 7).

<sup>126</sup> Szczegółowa analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie zostanie przedstawiona w raporcie z realizacji Zadania 5 w Projekcie.

<sup>127</sup> Art. 29 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31.03.2004 w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

<sup>128</sup> Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa unijnego dotyczącego zamówień publicznych..., s. 6.

Jako **ryzyko związane z budową** (*construction risk*) określa się możliwość wystąpienia wydarzeń związanych z opóźnieniem terminu przekazania obiektu, uchybieniami odnośnie umówionego standardu wykonania, wystąpieniem dodatkowych kosztów lub wad technicznych. W szczególności uznaje się, że zobowiązanie podmiotu publicznego do ponoszenia regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego bez względu na postępy w realizacji prac jest dowodem na ponoszenie przez podmiot publiczny większości ryzyka związanego z budową<sup>129</sup>.

Uznaje się, że **ryzyko związane z dostępnością** (*availability risk*) ryzyko jest przeniesione na partnera prywatnego, jeśli płatności strony publicznej zależą od rzeczywistego poziomu dostępności świadczonych usług przez cały czas trwania umowy (możliwość redukcji płatności). Świadczy o tym sposób egzekwowania odpowiedzialności (automatyczna redukcja i znaczący wpływ na przychody/zysk)<sup>130</sup>.

**Ryzyko związane z popytem** (*demand risk*) dotyczy wszelkich wahań popytu niezależnych od sposobu zarządzania lub jakości (ilości) świadczonych usług (wystąpienie wahań w cyklu koniunkturalnym, nowych trendów rynkowych, pojawienie się bezpośredniej konkurencji lub zastosowania przestarzałej technologii). Zakłada się, że podmiot publiczny ponosi większość ryzyka, gdy zobowiązuje się do poniesienia opłat w pewnej wysokości, niezależnie od poziomu efektywnego popytu na rynku<sup>131</sup>.

Następstwami niespełnienia kryteriów wskazanych w Decyzji Eurostatu są operacje księgowe w rachunkach narodowych wyjaśnione w „Podręczniku metodologii ESA'95 w zakresie deficytu oraz długu publicznego oraz w Decyzji Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 roku w zakresie długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w odniesieniu do traktowania partnerstwa publiczno-prywatnego”<sup>132</sup>. Szczegółowe informacje na temat operacji księgowych w polskich rachunkach narodowych zawiera dokument „Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych” opublikowany przez Główny Urząd Statystyczny<sup>133</sup>.

Na marginesie warto zauważyć, że Decyzja nr 18/2004 EUROSTAT została niewłaściwie implementowana do polskiego prawa, co utrudnia jej stosowanie. Implementacja przepisów EUROSTAT w rozporządzeniu dotyczącym sprawozdawczości budżetowej, a nie w rozporządzeniu określającym tytuły dłużne mające wpływ na dług publiczny, stanowi uchybienie regułom prawidłowej legislacji. Niewłaściwy jest również sposób implementacji Decyzji 18/2004 EUROSTAT, bowiem nie zostało wskazane miejsce publikacji tego dokumentu. Dodatkowo zauważyć należy, że Decyzja 18/2004 nie ma żadnego urzędowego tłumaczenia na język polski. Wszystkie te okoliczności utrudniają jej stosowanie na gruncie krajowym.

Powyższego nie ułatwiło również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692), które nie zawierało jednoznacznego potwierdzenia, iż obowiązujące przepisy prawa, są wypełnieniem obowiązków, jakie nakłada na państwo polskie prawo Unii Europejskiej, tj. decyzję EUROSTATU 18/2004 z 11 lutego 2011 roku (STAT/04/18).

---

<sup>129</sup> Decyzja EUROSTAT 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. o klasyfikacji zobowiązań..., s. 3.

<sup>130</sup> Tamże, s. 3.

<sup>131</sup> Tamże, s. 4.

<sup>132</sup> Eurostat, Długoterminowe umowy pomiędzy jednostkami sektora rządowego i samorządowego a podmiotami spoza tego sektora (Partnerstwo publiczno-prywatne), Luxemburg 2004.

<sup>133</sup> Główny Urząd Statystyczny, Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, Warszawa 2010, s. 56-57.



Wartościowych wskaźników dotyczących zaliczania zobowiązań z tytułu realizacji przedsięwzięć PPP do długu publicznego dostarczają porady Eurostatu, będące odpowiedziami na prośby o weryfikację sposobu ujęcia skutków finansowych projektów PPP w systemie rachunków narodowych ESA 95<sup>134</sup> (np. potwierdzenie zaklasyfikowania ryzyka związanego z nieznaną wartością opłat z tytułu wyłączenia do ryzyka budowy; konieczność precyzyjnego podania przy oznaczaniu projektu wyceny ulepszanego składnika majątkowego, ponieważ zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, wartość końcowa powinna przewyższać początkową o minimum 50%).

Mając ciągle na uwadze, iż partnerstwo publiczno – prywatne nie jest poddane głębokiej regulacji prawa unijnego, warto przedstawić trzy inne dokumenty, które traktują o partnerstwie, choć żaden z nich nie ma charakteru wiążącego dla państw członkowskich. Chodzi tu o **Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego** (Komisja Europejska, Bruksela 2003), **Zieloną Księgę w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa unijnego w zakresie zamówień publicznych i koncesji** (COM (2004) 327, Bruksela 2004) oraz wspomniany już Komunikat **wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa unijnego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego PPP** (COM (2007) 6661, Bruksela 2008).

Obok powyższych dokumentów istotną rolę w kształtowaniu ram prawnych dla partnerstwa publiczno – prywatnego stanowi orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Na marginesie powyższej analizy należy zauważyć inną dystynkcję związaną z istnieniem PPP. Chodzi o istnienie w ramach różnych krajów europejskich różnych systemów prawa, a w szczególności prawa budowanego na precedensach (przede wszystkim Wielka Brytania) oraz prawa opartego na kodyfikacjach. Mimo istnienia powyższych dwóch systemów, wartym zauważenia jest, iż różnice pomiędzy nimi nie mają wpływu na budowanie barier instytucjonalnych w zakresie PPP. Co więcej można zauważyć, iż pozytywne doświadczenia dotyczące rozwoju PPP w Wielkiej Brytanii są naśladowane w krajach, które swoje prawo zinstytucjonalizowały, a odmienne charaktery obu systemów nie są żadną przeszkodą w transferze wiedzy, umiejętności, projektów etc.

Powyższe tym bardziej pozostaje aktualne, gdy zwróci się uwagę na komplementarność obu systemów w odniesieniu do postrzegania rozkładu ryzyk w PPP oraz wpływu podziału ryzyk na zaliczanie przedsięwzięcia do długu publicznego. W obydwu systemach jest identycznie, – tj. przy odpowiednim, zgodnym z wytycznymi Eurostatu, podziale ryzyk, istnieje możliwość realizacji przedsięwzięcia PPP bez konieczności zwiększania długu publicznego. Jak już było opisane powyżej, zobowiązania finansowe zaciągnięte przez podmiot publiczny z tytułu umowy o PPP nie obciążają długu publicznego w przypadku, jeśli strona prywatna przyjmie na siebie dwa z trzech ryzyk wymienionych w decyzji nr 18/2004 EUROSTATU z 2004 roku – ryzyko budowy, ryzyko dostępności, ryzyko popytu, w tym zawsze ryzyko budowy. Powyższe ma zastosowanie bez względu na system realizacji przedsięwzięcia – kontynentalny (kodeksowy) czy też wyspiarski (precedensowy).

---

<sup>134</sup> Consultation on the classification of the assets in the public-private partnership (Autovia A-21 del Pirineo motorway in the autonomous Region of Navarra (ESTAT/C-3/FL/LA/SF/mg (2011) 745745)); Formal consultation on the classification of the assets in the Public-private partnership (Irrigable area of the Navarra Canal, Phase 1, (ESTAT/C-3/FL/LA/SF/mg (2011) 957626)); Formal consultation on the classification of the assets in the Public-private partnership (Autovia del Salnes, Tramo enlace con la PO-531-SANXENXO (ESTAT/C-3/FL/LA/SF/ji D (2008) 30147)).

## **5.2. Partnerstwo publiczno – prywatne w krajowym porządku prawnym**

### **5.2.1. Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym**

Od kiedy na początku 2009 roku weszły w życie nowe ustawy regulujące współpracę publiczno-privatną, tj. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, można zauważyć wzrost liczby przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych przy zastosowaniu ww. ustaw. Obydwie regulacje nie są przecież jedynymi, które umożliwiają współpracę pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Obok nich w krajowym systemie prawnym taką współpracę przewidują również ustawa prawo zamówień publicznych, ustawa o autostradach płatnych oraz krajowym funduszu drogowym, ustawa o gospodarce komunalnej, dająca podstawę do nawiązywania współpracy publiczno – prywatnej, ustawa o gospodarce nieruchomościami czy również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.<sup>135</sup> jest ustawą, która zastąpiła poprzednią ustawę o PPP z 2005 r. Zgodnie uważa się, iż pod regulacjami poprzednio obowiązującej ustawy nie została podpisana żadna umowa, co skłoniło ustawodawcę do zmian regulacji prawnej. Koncentrując się na ustawie o PPP należy podkreślić jej ramowy charakter, który zakłada, iż ustawa przedstawiając odpowiednie narzędzia do realizacji przedsięwzięć, stanowi równocześnie spójną całość z innymi ustawami. A przynajmniej zgodnie z założeniami twórców taką całość stanowić powinna. Odmiennie niż pierwsza ustawa o PPP z 2005 roku, ustawa z 2008 roku odformalizowała partnerstwo poprzez zniesienie obowiązku sporządzania analiz, kategoryzowania ryzyka czy odgórnego narzucania zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa. Równocześnie ustawa przyjęła, jako swoje założenie, elastyczność w konstruowaniu partnerstwa, wykorzystując dwie możliwości wyboru partnera prywatnego – prawo zamówień publicznych bądź ustawę koncesyjną (nowelizacja ustawy z maja 2010 roku dodała trzecią ścieżkę wyboru partnera prywatnego – tryb konkursowy oparty o przepisy kodeksu cywilnego, przeprowadzany w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności). I tak, jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, to zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi.

Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego jest inne niż określone w zdaniu powyżej, do wyboru partnera prywatnego znajduje zastosowanie ustawa – Prawo zamówień publicznych, w szczególności przepisy o dialogu konkurencyjnym. Po stronie podmiotu publicznego wprowadzono instrument bieżącej kontroli wykonywania zadań w ramach partnerstwa. Ponadto nowa ustawa o PPP umożliwiła realizację inwestycji PPP w oparciu o formułę spółki celowej (spółką celową może być wyłącznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna oraz – co stanowi novum – spółka komandytowa bądź spółka komandytowo akcyjna). Równocześnie ograniczono wymóg zgody

---

<sup>135</sup> Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100 z późn. zm.

Ministra Finansów na finansowanie przedsięwzięć do przedsięwzięć gdzie wkład własny partnera publicznego wynosi więcej niż 100 mln złotych, odmiennie skonstruowano ramy umowy o PPP oraz usankcjonowano możliwość korzystania z funduszy europejskich przy projektach PPP. Dodatkowo, nowa ustawa za podmiot publiczny uznała spółkę prawa handlowego, gdzie podmiot publiczny ma więcej niż 50% udziałów (w odróżnieniu od ustawy z 2005 roku, gdzie za podmioty prywatne uznawano spółki nawet ze 100% udziałem podmiotów publicznych).

Bez względu na przyjęty tryb wyboru partnera prywatnego (w trybie określonym przez ustawę prawo zamówień publicznych bądź zgodnie z ustawą na roboty budowlane lub usługi), do wyboru najkorzystniejszej ofert mają już zastosowanie wyłącznie przepisy ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym. Zgodnie z art. 6 pkt. 1, 2, i 3 u.p.p. z 2008 r., kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty są następujące:

**Tabela 12. Kryteria obligatoryjne i fakultatywne wyboru najkorzystniejszej oferty**

KRYTERIA OBLIGATORYJNE	KRYTERIA FAKULTATYWNE (m.in.)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym</li> <li>• terminy i wysokość przewidywanych płatności innych świadczeń podmiotu publicznego (jeśli są planowane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym</li> <li>• stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego</li> <li>• efektywność realizacji przedsięwzięcia w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych</li> <li>• kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis<sup>136</sup></li> </ul>

Źródło: opracowanie własne 2011 r.

### 5.2.2. Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>137</sup>

Ustawa o koncesji, która weszła w życie niemal równocześnie z ustawą o PPP, choć merytorycznie powstawała niezależnie od niej, posiada takie samo uzasadnienie, cel i zbliżone środki do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, (choć różni się w wielu kwestiach związanych z praktyczną realizacją przedsięwzięć, np. nie przewiduje realizacji inwestycji w oparciu o spółkę celową). Należy podkreślić, że obydwie ustawy (o PPP i koncesyjna) są ze sobą powiązane poprzez procedurę wyboru partnera prywatnego, określoną w art. 4 ustawy o PPP, który, według kryterium źródła pochodzenia wynagrodzenia, nakazuje stosowanie procedury zamówień publicznych albo trybu wyboru, określonego w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi, (o czym była mowa wcześniej).

Koncesja na roboty budowlane wyróżnia się na tle ustawy o PPP poprzez fakt, iż instrument ten wcześniej uregulowany w prawie zamówień publicznych, pozwala samorządom na użycie

<sup>136</sup> T. Korczyński i in., „Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno – prywatnych”, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

„znajomego” narzędzia, a nie odkrywanie nowych procedur (PPP). Mimo, że koncesja jest uregulowana w odrębnej ustawie, jej przedmiotem jest zlecenie wykonania usług, dostaw, robót budowlanych w rozumieniu prawa zamówień publicznych. Różnica w stosunku do zwykłego zamówienia publicznego leży w definicji wynagrodzenia, którym jest prawo do korzystania z przedmiotu koncesji lub to prawo wraz z zapłatą. Dodatkowo, przedmiotem koncesji może być „samoistne” świadczenie usług i pobieranie opłat od użytkowników.

Brak dyspozycji składnikami majątkowymi (mienie publiczne jest udostępniane na cele realizacji zadania, ale nie możliwości przeniesie jego własności na podmiot trzeci) oraz brak możliwości zawiązania spółki w celu współpracy nad realizacją przedsięwzięcia najbardziej zbliżają koncesję do zamówienia publicznego. Co warto podkreślić, możliwość zrealizowania przedsięwzięcia w formule koncesji wyłącznie wówczas, gdy ryzyko ekonomiczne jej wykonywania w zasadniczej części zostanie przeniesione na koncesjonariusza (art. 1 ust. 3 ustawy o koncesji). Umieszczenie koncesji w europejskim systemie prawnym zostało przedstawione powyżej.

Uzasadnienie do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, starając się wprowadzić rozróżnienie pomiędzy tą ustawą a ustawą o koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz ustawą – Prawo zamówień publicznych podaje tylko, iż ustawa o PPP w przeciwieństwie do dwóch pozostałych dotyczy zdecydowanie szerszego wachlarza zagadnień:

- stwarza podstawę prawną do angażowania majątku publicznego w przedsięwzięcia realizowane wspólnie z partnerami prywatnymi,
- zakłada, iż do obowiązków partnera prywatnego będą należały istotne zadania (eksploatacja, utrzymanie, zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany). Jeżeli do zadań kontrahenta podmiotu publicznego nie będzie należało sprawowania pieczy nad składnikiem majątkowym, zastosowanie będą miały wyłącznie ustawa – Prawo zamówień publicznych oraz ustawa o koncesjach na roboty budowlane lub usługi<sup>138</sup>.

### **5.2.3. Ustawa prawo zamówień publicznych<sup>139</sup>. Urząd Zamówień Publicznych a nowa Ustawa o PPP**

Do czasu wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, podstawową rolę we współpracy podmiotów publicznych i prywatnych stanowiły regulacje ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Dotychczas zresztą sprawdzone narzędzia tej ustawy stanowią o jej popularności i skali wykorzystania. Jest to ustawa o charakterze proceduralnym. Zakres współpracy sektora publicznego z prywatnym na podstawie Prawa Zamówień Publicznych ma postać zlecenia działań (robót budowlanych, dostaw, usług) wykonawcy przez zamawiającego w ramach wykonywania zadań publicznych. Ustawa wskazuje

<sup>138</sup> Uzasadnienie do ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym, s. 4,5.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143 i Nr 87, poz. 484)

granice, w ramach których mogą poruszać się jednostki samorządu terytorialnego, udzielając zamówienia publicznego. Podstawowym zagadnieniem, na którym osadzała się koncepcja współdziałania sektora prywatnego z publicznym jest odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane. Umowa o zamówienie publiczne nie jest ograniczona zakresem zadań czy celem, w związku z czym zakres stosowania ustawy jest bardzo szeroki. Niestety bardzo formalny charakter tej regulacji, stwarzający realne bariery proceduralne utrudniające postępowanie, ograniczał możliwości realnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Jak już wyżej wspomniano, ustawa o PPP oraz PZP są ze sobą powiązane poprzez procedurę wyboru partnera prywatnego, określoną w art. 4 ustawy o PPP który, według kryterium źródła pochodzenia wynagrodzenia, nakazuje stosowanie procedury zamówień publicznych, zawsze wtedy, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego jest inne niż pobieranie pożytków z przedmiotu partnerstwa, bądź też pobieranie tych pożytków wraz z zapłatą sumy pieniężnej.

Jak już była wcześniej mowa, ustawa o PPP (w pierwotnym brzmieniu) nowatorsko podeszła do problematyki wyboru partnera prywatnego. Ustawa uzależniła ścieżkę wyboru partnera prywatnego od źródła jego wynagrodzenia. Zgodnie z zapisami ustawy o PPP sprzed nowelizacji z lipca 2010 roku, jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, to do wyboru partnera zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. W przypadkach innych niż wymienione powyżej, do wyboru partnera prywatnego znajduje zastosowanie ustawa – Prawo zamówień publicznych (art. 4 Ustawy o PPP).

Bezsprzecznym jest, iż bez względu na przyjęty tryb wyboru partnera prywatnego (na zasadach określonych przez ustawę prawo zamówień publicznych bądź zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi), do wykonania umowy o PPP miały już zastosowanie wyłącznie przepisy ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym, bowiem zastosowanie ustaw innych niż ustawy o PPP ma miejsce tylko do momentu wyboru partnera prywatnego (kwestia proceduralna).

Odmienne, sprzeczne z literalnym brzmieniem przepisów Ustawy o PPP, stanowisko prezentował jednak Urząd Zamówień Publicznych, który starał się dedykować do całego postępowania związanego z przedsięwzięciem realizowanym w trybie Ustawy o PPP, zapisy ustawy o prawo zamówień publicznych w zakresie zdecydowanie szerszym niż wynika to z art. 4 Ustawy o PPP. Zgodnie z prezentowanymi opiniami Urzędu Zamówień Publicznych, projekty partnerstwa publiczno-prywatnego rzekomo realizowane miały być w ramach zamówień publicznych lub koncesji, całkowicie ignorując i pomijając fakt, iż Ustawa o PPP, zakres stosowania tych ustaw ograniczała wyłącznie do trybu wyboru partnera prywatnego i na tym poprzestaje (pozostawiając jedynie kwestie związane z procedurami odwoławczymi poza Ustawą o PPP).

Powyższe stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych było niezgodne nie tylko z brzmieniem przepisów, ale i całkowicie wypaczało sens Ustawy o PPP. W związku z powyższym spotkało się z poważną krytyką podmiotów zainteresowanych realizacją przedsięwzięć PPP w Polsce. Skutek owej krytyki, był jednak odwrotny od zamierzonego, bowiem przyspieszył on zmianę ustawy o PPP z maja 2010 roku, która wprowadzała regulację prawną nakłaniającą do stosowania - odpowiednio ustawy koncesyjnej bądź prawa zamówień publicznych- **również do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym**. Wcześniej przez półtora roku obowiązywania ustawy o PPP taki obowiązek nie istniał, o

czym była mowa we wcześniejszej części Raportu. Wprowadzona w lipcu nowelizacja została częściowo ograniczona dopiero kolejną nowelizacją z września 2011 roku, likwidującą stosowanie odpowiedzialności solidarnej wynikającej z obowiązku bezpośredniego stosowania art. 141 ustawy PZP.

Partnerstwo publiczno – prywatne w ujęciu formalno prawnym traktowane jest jako zamówienie publiczne (ewentualnie koncesje). I chyba tylko tym formalistycznym podejściem należy tłumaczyć, fakt traktowania PPP przez Urząd Zamówień Publicznych wyłącznie przez pryzmat procedur właściwym prawu zamówień publicznych, bez szerszego spojrzenia na ustawę o PPP jako legislację o charakterze na wskroś samoistnym (poza bezpośrednimi odniesieniami do innych ustaw) oraz ramowym.

#### **5.2.4. Wpływ realizacji przedsięwzięć PPP na dług publiczny**

Dług publiczny obejmuje zgodnie z art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. zobowiązania z następujących tytułów:

- 1) „wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
  - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
  - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem”.

W przytoczonej definicji nie ma odniesienia do zobowiązań wynikających z zawierania umów partnerstwa publiczno – prywatnego, ponieważ są one jedną z podkategorii w klasyfikacji tytułów dłużnych. Ich szczegółową klasyfikację zgodnie z art. 72 ust. 2 Minister Finansów określić miał w drodze rozporządzenia<sup>140</sup>. Rozporządzenie, o którym mowa w przywołanym ustępie Ustawy o finansach publicznych, zostało wydane 23 grudnia 2010 r.<sup>141</sup> W § 3 pkt. 2 powołanego Rozporządzenia stwierdzono, że umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym zaliczane są do długu publicznego w kategorii „kredyty i pożyczki” pod warunkiem, że mają wpływ na poziom długu publicznego. Brakuje w Rozporządzeniu informacji, w jaki sposób następuje określenie, jakie czynniki przesądzają o wpływie na dług publiczny. Najbardziej czytelną formą byłoby odwołanie do Decyzji Eurostatu nr 18/2004<sup>142</sup> lub przytoczenie wprost zapisanych w niej warunków braku wpływu umów o PPP na dług publicznych. Brak inkorporacji jej zapisów do rozporządzenia określającego szczegółową klasyfikację tytułów dłużnych jest znacznym utrudnieniem metodologicznym dla służb finansowych podmiotów publicznych, utrudnia również Regionalne Izby Obrachunkowe ocenę sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie możliwości zaciągnięcia nowych zobowiązań.

---

<sup>140</sup> „Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności” (art. 72 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.).

<sup>141</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 252, poz. 1692).

<sup>142</sup> Por. rozdział 5.1.

Zapisy Decyzji są jednak inkorporowane do prawa polskiego w innym rozporządzeniu Ministra Finansów dotyczącym sprawozdawczości budżetowej, wydanym zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt. 3<sup>143</sup>. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek przekazywania kwartalnych sprawozdań Rb-Z-PPP (§3 pkt. 34)<sup>144</sup>, gdy posiadają zawarte umowy PPP, zgodnie ze szczegółową instrukcją dołączoną do Rozporządzenia (§16 pkt. 5)<sup>145</sup>. Instrukcja<sup>146</sup> ta odnosi się *explicite* w punkcie 3 do Decyzji Eurostatu, przytaczając jej główny zapis mówiący, że „zobowiązania z tytułu umów partnerstwa publiczno – prywatnego zaliczane nie są do długu sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z następujących ryzyk: ryzyko popytu i ryzyko dostępności. Pozostałe zobowiązania wliczane są do długu publicznego i są ujmowane w rachunkach narodowych, a szczegółowe instrukcje dotyczące księgowania ich w systemie ESA 95 określone zostały w dokumencie Głównego Urzędu Statystycznego<sup>147</sup>.

Warto wspomnieć, że na podstawie art. 41 ust. 5 Ustawy o finansach publicznych Minister Finansów wydał Rozporządzenie z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>148</sup>, zgodnie z którym w ramach sprawozdania „Rb-Z”<sup>149</sup> w Części A zawiera się zobowiązania sklasyfikowane, jako dług publiczny („Zobowiązania według tytułów dłużnych”), która obejmuje m.in. kredyty i pożyczki. Do tej kategorii na podstawie Rozporządzenia dotyczącego klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczane są zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Analiza wymienionych powyżej aktów prawnych pozwala stwierdzić, że choć do polskiego porządku prawnego została inkorporowana Decyzja Eurostatu nr 18/2004, ich włączenie do rozporządzeń dotyczących sprawozdawczości budżetowej stanowi przede wszystkim odpowiedź na obowiązki strony polskiej w odniesieniu do przestrzegania procedury nadmiernego deficytu, nie ułatwia to natomiast oceny powstających zobowiązań podmiotom publicznym ani Regionalnym Izbom Obrachunkowym.

### 5.2.5. PPP a pomoc publiczna

W sytuacji, kiedy istnieje możliwość wystąpienia w przedsięwzięciu znamion pomocy publicznej, potencjalny partner publiczny powinien dążyć do wyjaśnienia jej wystąpienia. Powinien to zrobić zgodnie z następującym planem działania:

---

<sup>143</sup> „Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, określi, w drodze rozporządzenia [...] 3) rodzaje i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym zawieranych na podstawie odrębnych ustaw przez podmioty sektora finansów publicznych” (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20 poz. 103).

<sup>144</sup> Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 34 do Rozporządzenia.

<sup>145</sup> Załącznik nr 41.

<sup>146</sup> Treść instrukcji stanowi prawie dokładną kopię Załącznika nr 36 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781, z późn. zm.). Z tekstu usunięto wprowadzenie odwołanie do nieważnej Ustawy o PPP z 2005 r., nie została jednak zmieniona definicja partnera prywatnego.

<sup>147</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Statystyka ...*, op. cit., s. 56-57.

<sup>148</sup> Dz. U. nr 43 poz. 247.

<sup>149</sup> Tj. kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (załącznik nr 1 do rozporządzenia).

- dokładna identyfikacja i analiza znamion pomocy publicznej (szczególnie w odniesieniu do przesłanki udzielenia pomocy przez państwo lub ze źródeł państwowych, przesłanki uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw bądź gałęzi przemysłowych, przesłanki zakłócenia konkurencji i przesłanki wspólnotowego charakteru działań prowadzonych przez podmiot publiczny);
- wystąpienie zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej o opinię dotyczącą zgodności udzielanej pomocy z porządkiem prawnym Wspólnoty do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Opinia nie jest wiążąca, lecz może stanowić potwierdzenie wyników analiz prowadzonych przez podmiot publiczny;
- w razie wystąpienia znamion pomocy publicznej – wystąpienie o notyfikację Komisji Europejskiej.

W przypadku wniesienia przez podmiot publiczny aportu do spółki pierwszą przesłanką, którą należy przeanalizować jest przesłanka uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw, ponieważ nie występuje ona tylko wówczas, gdy można wykazać brak korzyści po stronie partnera prywatnego. Do katalogu korzyści uzyskiwanych przez partnera prywatnego należą wszystkie sytuacje związane z przekazaniem środków (np. udzielenie subsydium, wniesienie środków trwałych aportem, pożyczki inwestycyjne udzielane podmiotowi prywatnemu, a także wszelki dopłaty strony publicznej związane z pokrywaniem kosztów utrzymania obiektu. Decydująca w odniesieniu do tej przesłanki jest ocena, czy partner prywatny uzyskał nadmierną korzyść, której wystąpienie bada się z uwzględnieniem zasady prywatnego inwestora, która sprowadza się do zbadania racjonalności podejmowanych przez stronę publiczną działań poprzez sprawdzenie, czy w warunkach rynkowych zachowałby się tak przedsiębiorca prywatny. W analizie tej przesłanki należy również zbadać tryb udzielania zamówienia (tryby wyboru partnera), w szczególności w odniesieniu do Regulacji odnoszących się do zasad rządzących postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego.

W przypadku przesłanki udzielenia pomocy przez państwo, oprócz określenia pochodzenia środków, z których finansowany jest udział partnera publicznego, należy również przedstawić analizę przesłanek zaistnienia pomocy publicznej po stronie partnera prywatnego, co występuje często, gdy strona publiczna – chcąc ograniczyć ryzyko innego typu – gwarantuje sobie prawo do wpływu na decyzje finansowe zapadające w czasie realizacji wspólnego przedsięwzięcia.

Zaburzenie konkurencji z kolei nie występuje, jeśli przedsięwzięcie nie jest przedsięwzięciem gospodarczym lub ma zasięg czysto lokalny, co trzeba wykazać. W przypadku ostatniej przesłanki, wspólnotowego wymiaru działań podmiotu publicznego, wszystko zależy od zgłoszonych ofert partnerów, ponieważ analiza dotyczy zakresu działań prowadzonych przy wykorzystaniu zasobów produkcyjnych pochodzących z różnych krajów europejskich.

Notyfikacja Komisji Europejskiej sprowadza się do określenia, czy w przypadku danego działania występuje pomoc publiczna i czy można uznać ją za dozwoloną na gruncie art. 107 ust. 2 oraz 107 ust. 3 TFUE. Decyzję o notyfikacji Komisji Europejskiej wydaje po zakończeniu postępowania



notyfikującego, do zakończenia, którego podmiot publiczny powinien wstrzymać się z podejmowaniem dalszych działań<sup>150</sup>.

#### 5.2.6. Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Dodatkowe zasady użycia formuły quasi PPP są także przywoływane w innej regulacji, tj. w Ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>151</sup>. Ustawa ta stanowi o warunkach przygotowania budowy, finansowania budowy, określa zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zwanych dalej „autostradami”, o zasadach zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad, a także organy właściwe w tych sprawach (art. 1 ustawy). Art. 1a mówi o tym, że autostrady i drogi ekspresowe mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Ale brak już odniesienie do możliwości realizacji inwestycji w oparciu o ustawę o PPP. Oznacza to, iż w obecnym stanie prawnym, nie ma możliwości budowy autostrad płatnych na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r., pomimo iż nie było przeszkód, aby w ustawie autostradowej znalazł się zapis o możliwości budowy autostrad w trybie określonym w ustawie o PPP, która przecież weszła w życie niemal jednocześnie z ustawą o koncesjach na roboty budowlane lub inne usługi.

#### 5.2.7. Inflacja prawa a regulacje związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność polskich aktów prawnych regulujących PPP

Ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, niewiele więcej niż rok od wejścia w życie ustawy o PPP, dokonano znaczącej jej zmiany – art. 4. Można w tym przypadku mówić o swoistej **inflacji prawa**, które miało realny i bezpośredni wpływ na ustawę o partnerstwie publiczno – prywatnym.

Co warte podkreślenia, zmiana zmierzała do stosowania - odpowiednio ustawy koncesyjnej bądź prawa zamówień publicznych - **również do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym**. Wcześniej taki obowiązek nie istniał.

Zmiana z dnia 7 maja 2010 r. spowodowała negatywne skutki praktyczne, wprowadziła chaos legislacyjny oraz sprowadziła na przepisy ustawy o PPP falę krytyki tak wśród podmiotów realizujących projekty w formule PPP jak i prawników-praktyków zajmujących się tymi kwestiami. Niewątpliwie, autorom nowelizacji przyświecała odmienna filozofia regulacji przebiegu procesu PPP niż twórcom ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym, którzy za podstawowy cel uznawali odformalizowanie partnerstwa, w tym minimalną ingerencję ustawodawcy w umowę o PPP.

---

<sup>150</sup> Partnerstwo publiczno – prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź (praca zbiorowa), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

<sup>151</sup> z dnia 27 października 1994 r. tekst jednolity z dnia 17 listopada 2004 r. (Dz. U. Nr 256, poz. 2571 późn. zm.)

Dodatkowo, ww. nowelizacja wprowadziła nowy ust. 3 do artykułu 4 ustawy o PPP, gdzie przewidziano „trzecią” formę wyboru partnera prywatnego (obok wymienionych już trybów poprzez ustawę o koncesji oraz ustawę prawo zamówień publicznych) Zgodnie z nowym art. 4 ust. 3, ustawy o PPP, w przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa Prawo zamówień publicznych, wybór partnera prywatnego ma odbywać się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP. Powyższy zapis został przyjęty tak przez rynek jak i przez praktyków PPP z dużą dozą wątpliwości natury formalno – prawnej, zaś nowa procedura pozostaje w zasadzie martwym prawem, praktycznie niewykorzystywanym.

Kolejna zmiana ustawy o PPP dokonała się poprzez ustawę z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U.11.232.1378). Ustawę o PPP zmieniono po raz drugi, tym razem dodając nowy art. 7 ust. 4. Jak się wydaje, zmiana ta – wymuszona krytyką pierwszej zmiany do ustawy, o czym powyżej – modyfikuje polskie PPP na korzyść, wprowadzając zasadę, zgodnie z którą do odpowiedzialności za wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, nie stosuje przepisu art. 141 ustawy o PZP. Tym samym wyłączona została odpowiedzialność solidarna podmiotów uczestniczących w realizacji przedsięwzięcia PPP, która to odpowiedzialność budziła do tej pory uzasadniony sprzeciw tak praktyków jak i teoretyków zajmujących się partnerstwem<sup>152</sup>. Zmiana wchodzi w życie 1 stycznia 2012 roku.

Omówione powyżej problemy wzajemnego nakładania się ustaw regulujących zasady realizacji przedsięwzięć w formule PPP skłaniają do pytań na temat spójności prawa w tym przedmiocie. Obok omówionych wyżej kwestii podstawowych dla PPP aktów ustawowych, na powyższe ma wpływ również niespójność aktów prawnych regulujących kwestie długu publicznego. Jak już była mowa, 1 stycznia 2011 roku weszło w życie rozporządzenie ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Rozporządzenie nie rozstrzyga, kiedy zobowiązania z tytułu umów o PPP mają wpływ na poziom długu publicznego oraz brak w jego postanowieniach stosownych odniesień do innych przepisów, które miałyby to zagadnienie regulować. Par. 3 pkt. 2 tego rozporządzenia mówi o tym, że do tytułów dłużnych wskazanych przez ten akt zaliczają się także „umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego”. Zgodnie z oficjalną interpretacją Ministerstwa Finansów<sup>153</sup> oznacza to, iż zobowiązania finansowe zaciągnięte przez podmiot publiczny z tytułu umowy o PPP nie obciążają długu publicznego w przypadku, jeśli strona prywatna przyjmie na siebie dwa z trzech ryzyk wymienionych w decyzji nr 18/2004 EUROSTATU z 2004 roku – ryzyko budowy, ryzyko dostępności, ryzyko popytu, w tym zawsze ryzyko budowy, o czym była mowa we wcześniejszej części analizy. Pismo Ministerstwa Finansów nie wskazuje jednak podstaw do zastosowania decyzji EUROSTATU w prawie polskim. Uprawnione jest, zatem, przypuszczenie, że stanowisko resortu finansów opiera się wyłącznie na przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej, które jedynie odsyłają do decyzji EUROSTATU 18/2004.

---

<sup>152</sup> Raport samorządowy PPP. Forum PPP 2/2011 str 28

<sup>153</sup> Odpowiedź (z dnia 10.03 2011 r.) Ministra Ludwika Koteckiego na oficjalne pismo Ministerstwa Gospodarki w tej kwestii.

Wyżej przywołane rozporządzenie wywołało niepokój na rynku PPP; odpowiedź Ministerstwa Finansów udzielona Ministerstwu Gospodarki rynek uspokoiło tylko w pewnym zakresie. Wydaje się, że najlepszą metodą całkowitego rozwiązania problemu będzie nowelizacja rzeczonoego rozporządzenia, wpisująca wprost do tekstu rozporządzenia powołanie na decyzję EUROSTATU z 2004 r.

W opinii ekspertów i uczestników rynku PPP, polskie regulacje prawne są względnie przyjazne dla rozwoju PPP. Zarzucają jednak istnjącemu prawu, obok niestabilności, brak sztywnych ram prawnych i transparentnego otoczenia prawnego<sup>154</sup>. Podnosi się przy tym kilka poważnych kwestii o charakterze prawnym i systemowo – organizacyjnym. Do takich rozpoznanych już problemów należą:

- zakres stosowania ustawy koncesyjnej i PZP do przedsięwzięć typu PPP, zmieniony nowelizacją art.4 ustawy dokonanej 7 maja 2011 r. ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych(Dz.U. Nr 106, poz. 675) i wprowadzającej zasadę stosowania - odpowiednio ustawy koncesyjnej lub PZP - również do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W opinii szeroko pojętego rynku PPP wskazany jest powrót do pierwotnego zapisu art. 4 ust.1 i 2 ustawy o PPP,
- brak inkorporacji decyzji nr 18/2004 EUROSTATU do prawa polskiego. Taki zapis jest niezbędny dla potwierdzenia stosowania zasad zaliczania zobowiązań finansowych do długu finansów publicznych w oparciu o kryteria podziału ryzyka zapisane w tej decyzji nieadekwatna do specyfiki PPP regulacja zawarta w ustawie o finansach publicznych i dotycząca obowiązującej klasyfikacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego do wydatków bieżących lub majątkowych (inwestycyjnych). Obowiązująca klasyfikacja w żaden sposób nie uwzględnia specyfiki PPP. Wypłacane partnerowi wynagrodzenie jest traktowane, jako wydatek bieżący i jako taki obciąża dług publiczny. I nie ma tu wtedy znaczenia spełnienie przez te podmioty zasad postępowania zapisanych w decyzji Eurostatu z 11 lutego 2004 r., – co z tego, że umowa respektuje prawidłowy, niezwiększający długu publicznego podział ryzyk między partnerami, jeśli, ze względu na zaklasyfikowanie wydatków z tytułu wypłaty wynagrodzenia, jako wydatki bieżące i tak powiększa deficyt sektora finansów publicznych. Utrzymanie takiego stanu regulacji prawnych w tym przedmiocie oznacza zgodę na rezygnację z szerszego niż dotychczas stosowania PPP,
- brak procedur i aplikacji akceptacyjnych w procesie przygotowania projektów PPP. Porównanie w tym przedmiocie z praktyką stosowaną w znakomitej większości krajów stosujących PPP wyraźnie wskazuje na duże opóźnienia Polski w budowie systemu pozwalającego na rzeczywiste upowszechnienie tej formy realizacji usług publicznych,
- brak wzorców dobrych praktyk i standardów umów autoryzowanych przez władze publiczne lub specjalne instytucje zaufania publicznego.

Równocześnie środowiska związane z PPP proponują szereg kolejnych, szczegółowych zmian, których wprowadzenie, zdaniem autorów, mogłoby usprawnić realizację przedsięwzięć PPP w Polsce. I tak - zgodnie m.in. z Raportem Forum PPP pod redakcją Bartosza Korbusa (Forum PPP Nr 2 (15) /2011 – rozważa się następujące postulaty de lege ferenda odnośnie PPP takich jak:

---

<sup>154</sup> M.in. Raport samorządowy PPP. Forum PPP nr. 2 ( 15)/2011

- umożliwienie kontynuowania postępowania prowadzonego w trybie PZP, jeżeli z negocjacji lub ofert wynika, że ostateczny model wynagrodzenia partnera prywatnego przybierze charakter koncesyjny;
- wyłączenie stosowania art. 142 PZP w zakresie wyboru partnera prywatnego w trybie PZP;
- uznanie za spółkę celową PPP, o której mowa w art. 14 ust. 1 Ustawy o PPP, spółki komunalnej lub spółki partnera prywatnego, których współnikami, w wyniku zawarcia umowy o PPP, stawałby się odpowiednio partner prywatny lub podmiot publiczny;
- precyzyjne wyjaśnienie pojęcia „ryzyka ekonomicznego” na gruncie Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz wykreślenie w art. 1 ust. 3 Ustawy o koncesji sformułowania, że „Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza”;
- wdrożenie modelu przyjętego w Decyzji 18/2004 EUROSTAT do polskiego prawa w formie ustawy, przy czym ze względu na spójność systemu prawa, właściwym miejscem implementacji miałyby być Ustawa o finansach publicznych;
- wydanie odpowiednich zasad metodologicznych obliczania(kwantyfikowania) ryzyk w umowie o PPP;
- przyjęcie rozwiązania, w świetle którego również sposób klasyfikacji wydatków budżetów samorządowych na umowy o PPP dokonywany byłby według reguł określonych w Decyzji EUROSTAT nr 18/2004, zarówno do stanu prawnego przed 2014 rokiem, jak i do stanu prawnego, który nastąpi po 2014 roku.

Nie wdając się w szczegółową analizę powyższych propozycji, należy stwierdzić, iż idą one w dobrym kierunku. Z drugiej jednak strony, należy pamiętać o tym, aby konstruować stabilne ramy prawne odnośnie do PPP, bo tylko w ten sposób podmioty zaangażowane w realizację przedsięwzięć w tej formule, zarówno publiczne jak i prywatne, będą mogły budować swoje zaufanie do partnerstwa oraz przewyższać bariery związane z nową legislacją.

Powyższe potęguje fakt wielości aktów prawnych traktujących o PPP, o czym powyżej. **Należy jednak przyznać, iż akty te, nie są ze sobą sprzeczne, choć często trudno też mówić o ich całkowitej spójności** (np. ustawa o PPP a prawo zamówień publicznych oraz ustawa koncesyjna).

Co za tym idzie, wydaje się słusznym postulat, aby polski legislator zbyt łatwo nie dopuszczał do kolejnych zmian ustawy o PPP. Takie podejście nie służy sprawnej implementacji PPP do praktyki. Niestabilność regulacji rodzi brak zaufania, zwiększa ryzyka podejmowanych decyzji – ryzyko finansowe, legislacyjne, polityczne – obu stron umowy o PPP – partnerów publicznych i prywatnych.. Oczywiście, nie jest tak, że prawo jest doskonałe i nie wymaga zmian, ale należy pomyśleć raczej nad kompleksową – przeprowadzoną po dłuższym okresie jego funkcjonowania w obecnej postaci – pełną nowelizacją a nie nad wieloma i następującymi po sobie zmianami. Podobnie ma się rzecz z opracowywaniem standardów umów czy szeroko pojętych wzorców dobrych praktyk<sup>155</sup>. Jak się wydaje, racjonalnym będzie postępowanie wybrane w niemieckim modelu legislacji PPP – kompleksowe regulacje, w tym standardy umów i procedur aplikacyjnych stosowane w realizacji

---

<sup>155</sup> Odpowiedź na pytanie czy obecna częstotliwość stosowania formuły koncesji w projektach PPP pozwala już na obecnym etapie na opracowanie wzorca dobrych praktyk w zakresie PPP zostanie udzielona przy opisie zadania nr 5.

przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego należy wprowadzać dopiero po zebraniu większego doświadczenia w zakresie takiej współpracy i wnikliwej ich analizy<sup>156</sup>.

### 5.3. Regulacje prawno – instytucjonalne w wybranych krajach Europy i Świata. Analizy i procedury akceptacyjne<sup>157</sup>

#### Austria

W Austrii nie ma odrębnych regulacji odnoszących się do PPP i nic nie wskazuje na to, żeby takie przepisy prawne zostały w najbliższym czasie wprowadzone. Nie opracowano także procedur akceptacyjnych.

Mimo, że Austria ma wieloletnie doświadczenia w realizowaniu projektów w PPP (szczególnie w zakresie dróg płatnych, mostów i tuneli), to jednak dla ich realizacji nie sformułowano odrębnych regulacji prawnych i wymogów proceduralno-akceptacyjnych. Krokiem w tym kierunku była nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych (Federal Procurement, Act), która w 2006 roku została dostosowana do potrzeb unijnych (zgodność z dyrektywami 2004/18/EC oraz 2004/17/EC), wprowadzając dodatkowo do prawa austriackiego tryb dialogu konkurencyjnego. Jak dotąd nowe zapisy okazały się martwymi, gdyż jeszcze żaden projekt PPP nie został w oparciu o nieprzeprowadzony. Władze centralne, chcąc promować ideę współpracy publiczno-prywatnej, rozważały (od 2007 r.) stworzenie rządowego centrum zarządzania projektami PPP, jednak w związku z kryzysem w 2009 roku projekt ten został zawieszony. W marcu 2010 roku nowelizowano ustawę o zamówieniach publicznych, m.in. pod kątem wprowadzenia zapisów dyrektywy 2007/66/EC dotyczącej nadzoru nad procedurami przyznawania zamówień publicznych.

#### Belgia

W aspekcie regulacji prawnych, PPP zostało zapoczątkowane w Belgii w lipcu 2003 r. uchwaleniem przez parlament flamandzki ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na poziomie centralnym, PPP nie jest regulowane odrębnym aktem prawnym. Wymiar krajowy miało natomiast inkorporowanie do prawa belgijskiego **dyrektyw Parlamentu Unijnego oraz Rady Europy – 2004/17/EC, 2004/18/EC10 z 31 marca 2004 oraz 2007/66/EC dotyczących odpowiednio: koordynacji procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi oraz koordynacji procedur przetargowych podmiotów prowadzących działalność w obszarze gospodarki wodnej, energii, transportu oraz usług pocztowych, nadzoru nad procedurami przyznawania zamówień publicznych.**

W praktyce, realizacja projektów PPP w innych, poza Flandrią regionach opiera się przede wszystkim na zapisach w prawie administracyjnym dotyczących kontraktów cywilnych, umów partnerskich czy sposobów powoływania i zarządzania spółkami celowymi.

Nie istnieją odrębnie sformułowane dla potrzeb PPP, obowiązujące dla całego kraju, procedury dotyczące trybu postępowania i analiz przedrealizacyjnych. Te, które są dostępne

---

<sup>156</sup> Raport z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym. Forum PPP nr.5(8) 2009 r.

<sup>157</sup> Dane do rozdziału pochodzą z opracowania Instytucje i centra PPP w wybranych krajach Europy i Świata. Fundacja CPPP, maj 2011.

powstały dla potrzeb **Flandrii** i mają charakter wzorca dobrych praktyk. Zgodnie z nimi, tryb przygotowania i realizacji projektu PPP wygląda następująco:

**Faza I:** zdefiniowanie projektu i sposobu jego realizacji. Podjęcie formalnej decyzji o realizacji projektu podejmowana przez właściwy organ (na poziomie lokalnym przez Radę Publiczną).

**Faza II:** strukturyzacja projektu.

**Faza III:** wybór partnera prywatnego.

**Faza IV:** wdrożenie projektu.

## **Czechy**

Partnerstwo publiczno-prywatne jest dość mocno zakorzenione w czeskich aktach prawnych. **Pierwszy dokument, uznający PPP za skuteczne i pożądane narzędzie dostarczania publicznych usług i realizowania inwestycji, został przygotowany w 2004 roku.** Zawierał on deklarację o priorytetowym traktowaniu projektów PPP oraz zapewniał, iż władze centralne udziela kompleksowego wsparcia dla idei partnerstwa wszędzie tam, gdzie okaże się ona korzystniejsza od tradycyjnych sposobów realizacji inwestycji publicznych.

**Regulacje niższego rzędu – rządowe uchwały nr 7/2004 (o PPP), 76/2005 (o projektach pilotażowych – pierwszy etap), 791/2005 (o wdrażaniu PPP) oraz 1017/2005 (o projektach pilotażowych – drugi etap)** – były odpowiedzią na konieczność doprecyzowania ustawowych regulacji prawnych w celu ułatwienia prowadzenia **9 projektów pilotażowych**. Spośród nich, 3 uznano za niekwalifikujące się do realizacji w PPP, a większość pozostałych zawieszono z powodów ekonomicznych i politycznych. Jedynie w 2 przypadkach (Szpital w Pardubicach i Centralny Szpital Wojskowy w Pradze – chodziło o zaplecze infrastrukturalne, a nie o usługi medyczne) – udało się doprowadzić do etapu dialogu konkurencyjnego, przy czym tylko jeden z nich zakończył się podpisaniem umowy (na drugi nie odpowiedział żaden z potencjalnych partnerów prywatnych). Kolejnymi działaniami w zakresie prawodawstwa było uchwalenie **Ustawy o zamówieniach publicznych (Ustawa 137/2006 – Public Procurement Act) oraz Ustawy o koncesji (Ustawa 139/2006 – Concession Act)**, które wprowadziły tryb dialogu konkurencyjnego oraz regulowały warunki przyznawania i egzekwowania realizacji kontraktów publicznych i umów koncesyjnych w taki sposób, aby były one zgodne z procedurami unijnymi (dyrektywy 2004/17/EC i 2004/18/EC). W związku z wzajemnym nakładaniem się na siebie regulacji zapisanych w obu ustawach, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2008 roku zaproponowało nowelizację Ustawy o koncesji, aby kompleksowo regulowała zagadnienia zawarte w nich jedynie częściowo oraz tym samym ułatwiała i czyniła spójnymi procedury koncesyjne. Do nowelizacji nadal nie doszło.

## **Francja**

Pierwszą instytucją zajmującą się koordynacją PPP we Francji (Instytut PPP), powołana została w 1996 roku, ale już w styczniu 1993 w życie weszła ustawa nr 93-122 (*Delegation de service public*) regulująca realizowanie koncesji na usługi. Dokument sformułował zasady transferu większości ryzyk na partnera prywatnego oraz zasady finansowania koncesjodawcy przez końcowych odbiorców usługi. Następnie w latach 2002 i 2003 uchwalono kolejne akty prawne umożliwiające przeprowadzenie inwestycji PPP w poszczególnych obszarach infrastrukturalnych m.in. w sektorze zdrowotnym, obrony narodowej czy bezpieczeństwa wewnętrznego. Podmiot publiczny zyskał dzięki temu możliwość przeprowadzenia jednego postępowania przetargowego, obejmującego zarówno prace projektowe, budowlane jak i zarządzanie oraz utrzymanie wybudowanej infrastruktury.

Ogólne, odnoszące się do wszystkich rodzajów usług publicznych, prawodawstwo regulujące współpracę publiczno-prywatną w oparciu o formułę PPP zostało wprowadzone ostatecznie w lipcu 2004. Rozporządzenie nr 2004-559 (Partnership Ordinance) określiło obszary rozwoju PPP, jednocześnie zaznaczając, które sektory działalności publicznej muszą być nadal wykonywane tylko i wyłącznie przez państwo (na przykład więziennictwo, które konstytucyjnie mogło być rozwijane i zarządzane jedynie przez instytucje państwowe). Jednak prawdziwy rozwój inicjatyw partnerstwa nastąpił dopiero od lipca 2008 roku, kiedy to Parlament nowelizując Partnership Ordinance z 2004 roku, ułatwił możliwość stosowania PPP w realizacji projektów publicznych, m.in. poprzez zniesienie części wcześniej wymaganych analiz przedinwestycyjnych i rozszerzył zakres stosowania PPP (między innymi o więziennictwo).

Dodatkowo wprowadzono ideę „małego PPP”, o całkowitej wartości przedsięwzięcia nieprzekraczającej 5,15 mln EUR, dla którego uproszczono procedurę kontraktową.

Kolejny krok miał miejsce w lutym 2009 roku, kiedy w ramach przewycięzania skutków kryzysu, francuski parlament podjął decyzję o uruchomieniu instrumentów ułatwiających realizowanie PPP, przede wszystkim rządowych gwarancji dla partnerów prywatnych finansujących inwestycje PPP. Gwarancje objęły wszystkie projekty, które miały być rozpoczęte do 31.12.2010 roku, na łączną kwotę 10 miliardów EUR (kwota ta mogła ulec dodatkowo powiększeniu o subsydia lokalne). Dzięki tym działaniom, liczba projektów realizowanych lub przygotowywanych do realizacji w tej formule, w połowie 2009 roku wyniosła ponad 200 (w okresie poprzedzającym usprawnienia legislacyjne dla PPP zrealizowano jedynie 36 projektów w tej formule). Obejmowały one zarówno sektor transportowy (autostrady, sieci kolejowe, budowa i zarządzanie lotniskami), jak i szkolnictwo (szczególnie w odniesieniu do kampusów uczelni wyższych), obronę narodową (bazy wojskowe, sprzęt i szkolenia), szpitalnictwo (w ramach programu „Szpital 2010” przewidującego remonty istniejących i budowę nowych obiektów), a także gospodarkę wodno-ściekową (kanały i rowy melioracyjne) i więziennictwo (plany budowy kilkunastu obiektów penitencjarnych). Ponadto, w związku z organizowaniem przez Francję Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2016, rozważa się możliwość wybudowania/ zaadaptowania na potrzeby mistrzostw kilku obiektów sportowych w formule PPP lub koncesji.

Regulacjom o charakterze ogólnym towarzyszą we Francji regulacje bardziej szczegółowe, narzucające kryteria wyboru formuły PPP (versus metody tradycyjne), tryb postępowania oraz uwarunkowania podjęcia skutecznej, prawomocnej decyzji o realizacji projektu w formie PPP. Zapisy potencjalnego kontraktu PPP są weryfikowane na kilku etapach.

**Pierwszym jest etap „oceny poprzedzającej”,** która to ocena musi potwierdzić, że projekt inwestycji PPP jest: **pilny** (opóźnienie w realizacji może być szkodliwe dla dobra publicznego); **złożony** (pod względem technicznym, prawnym i finansowym, – co utrudnia jednostce publicznej realizowanie inwestycji własnymi siłami); **efektywny** (wykazuje korzystny efekt finansowy/kosztowy w porównaniu z tradycyjnym zamówieniem publicznym).

Projekty realizowane przez jednostki Skarbu Państwa i przedsiębiorstwa państwowe, zobowiązane są, w fazie wstępnej przygotowywania projektu, uzyskać pozytywną opinię MAPPP (jednostka PPP utworzona przez Ministerstwo Finansów<sup>158</sup>) aprobującą finansowe i prawne studia

---

<sup>158</sup>Publiczna jednostka powołana przez Ministerstwo Finansów, Gospodarki i Pracy w maju 2005 roku, w celu pomocy władzom publicznym (szczególnie lokalnego i centralnego) w przygotowaniu i negocjacji kontraktów PPP.

Podstawowym obowiązkiem MAPPP jest dokonywanie kompleksowych ocen projektów przeznaczonych do realizacji w PPP, zanim trafią do ostatecznej akceptacji na poziomie ministerialnym. Obok sporządzania opinii dla poszczególnych projektów, MAPPP zajmuje się także, przygotowaniem przewodników i opracowań na temat PPP oraz doradztwem (ekonomiczne,

wykonalności projektu. Pozyskanie takiej opinii przez samorzady terytorialne ma charakter opcjonalny.

**Kolejnym etapem** poddanym podobnemu trybowi weryfikacji korzystności przygotowywanej formy projektu jest już sama **procedura sporządzania umów** (najczęściej jest to formuła dialogu konkurencyjnego – realizowana na bazie Karty Dialogu Konkurencyjnego). Ten etap obejmuje weryfikację: zastosowania przejrzystych procedur zapewniających równe traktowanie oferentów, zapewnienia prowadzenie prawidłowego pilotażu projektów oraz sprecyzowanie reguł prowadzenia dialogu konkurencyjnego w sposób wystarczająco przejrzysty dla samych oferentów.

**Decyzje władzy publicznej szczebla centralnego i przedsiębiorstw państwowych wymagają zgody na szczeblu Ministra Finansów (ewentualnie przy udziale innych ministerstw).**

**Decyzje zarządów lokalnych i regionalnych samorządów terytorialnych zatwierdzane są przez ich organy nadrzędne.**

## Hiszpania

Partnerstwo publiczno-prywatne realizowane jest w Hiszpanii od kilkunastu lat. Początkowo były to głównie inwestycje drogowe, następnie rozszerzono je także na sektor zdrowotny oraz gospodarkę odpadami. Ilość realizowanych kontraktów PPP, stale rosła, osiągając najwyższą wartość w 2007 roku. W tym samym roku została przyjęta **ustawa nr 30/2007 dotycząca kontraktów sektora publicznego („Public Sector Contracts Act”), która wprowadziła do hiszpańskiego systemu prawnego założenia unijnej dyrektywy 2004/18/CE oraz prawną definicję partnerstwa publiczno-prywatnego (Collaboration Contract) i umowy o zamówienie publiczne. Ustawa ta weszła w życie 1 maja 2008**, przenosząc na grunt hiszpański część sprawdzonych rozwiązań prawnych w zakresie PPP w Wielkiej Brytanii. Ustawa określa rodzaje dokumentów niezbędnych dla sporządzenia umowy PPP oraz tryb ich akceptacji przez odpowiednie jednostki publiczne, w zależności od przedmiotu przedsięwzięcia. I tak np. w przypadku autostrad - jednostką taką będzie Departament Generalny Dróg i Autostrad w Ministerstwie Robót Publicznych i Transportu, w sektorze kolejowym może to być np. ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) – przedsiębiorstwo państwowe odpowiedzialne za budowę i zarządzanie siecią kolejową lub Departament Generalny Kolei, również podlegający Ministerstwu Robót Publicznych i Transportu.

Carlos Martínez García-Loygora, dyrektor CECOPP, w odpowiedzi na bezpośrednie zapytanie powiedział, że Ustawa 30/2007 nie odnosi się jednak do procedur przeprowadzanych przez agencje państwowe i inne jednostki publiczne, które realizują inwestycje w jednym z „wykluczonych” sektorów. Sektory te określa Ustawa 31/2007 z października 2007 i są to: sektor wodociągowo-kanalizacyjny, energetyka, transport oraz usługi pocztowe. Dla tych obszarów działania, istnieją odrębne regulacje prawne w zakresie PPP/koncesji: np. Ustawa 13/2003 – umowy koncesyjne w sektorze infrastruktury komunalnej; Ustawa 8/1972 (Ustawa o drogach), obejmująca kwestie budowy, napraw i utrzymania dróg i autostrad, czy Ustawa 39/2003 odnosząca się do koncesji zawieranych dla realizacji publicznej infrastruktury kolejowej.

**W Hiszpanii ustawowo regulowane są też procedury realizacyjne i akceptacyjne. Zapisy Ustawy 30/2007 („Public Sector Contracts Act”), formułują niezbędne wymagania przygotowania i zawarcia umowy publiczno-prywatnej:**

---

prawne oraz techniczne studia wykonalności projektu<sup>1</sup>; doradztwo świadczone jest tylko dla podmiotów publicznych – przede wszystkim na wstępnym etapie/ ewaluacji projektu, a nie dialogu konkurencyjnego.



- zatwierdzenie studium wykonalności,
- zaaprobowanie projektu umowy koncesyjnej/PPP,
- zatwierdzenie klauzul administracyjnych oraz opisu technicznego, które mają być zawarte w dokumentacji przetargowej.

Tą samą ustawą wprowadzono także, dla umów PPP procedowanych w ramach dialogu konkurencyjnego, **obowiązek zatwierdzenia tych umów przez Specjalny Komitet ds. Dialogu Konkurencyjnego (Special Committee for Competitive Dialogue)**, który dokonuje wstępnej oceny projektu i zatwierdza go do realizacji lub odrzuca<sup>53</sup>. **Ewaluacja jest obowiązkowa dla wszystkich sektorów, także tych niewymienionych w Ustawie 30/2007.** W przypadku zaaprobowania projektu, Komitet dokonuje wyboru potencjalnych partnerów prywatnych, którzy zostają zaproszeni do uczestniczenia w procedurze dialogu konkurencyjnego. Generalnie wszyscy oferenci, spełniający techniczne i finansowe wymagania, muszą uczestniczyć w procedurze dialogu konkurencyjnego (zgodnie z wymogiem dyrektyw unijnych), na podstawie którego podmiot publiczny dokona ostatecznego wyboru partnera prywatnego.

W lipcu 2009 roku rząd hiszpański rozpoczął prace przygotowawcze nad ustawą wprowadzającą gwarancje rządowe dla inwestycji realizowanych w PPP, umożliwiając podmiotom prywatnym łatwiejszy dostęp do źródeł finansowania projektów. Były to działania zapobiegawcze, mające przeciwdziałać skutkom kryzysu i nie dopuścić do znacznego spadku ilości inwestycji i wzrostu bezrobocia. Pomimo starań środowisk promujących PPP w Hiszpanii (m.in. jednostki CECOPP) ustawa ta nie została do tej pory przyjęta.

W związku narastającymi skutkami pogłębiającego się kryzysu, już w sierpniu 2009 roku, Ministerstwo Transportu poinformowało o planach obniżenia poziomu inwestycji realizowanych ze środków publicznych (m.in. na projekty szybkiej kolei, fragmentu autostrady, lotniska oraz portu). Ostatecznie środki te zostały obcięte ustawą z dnia 20 maja 2010 (**Royal Decree Law**). Część z planowanych na 2010 i 2011 rok inwestycji mogłaby być realizowana przy pomocy środków finansowych partnerów prywatnych – w formie koncesji lub PPP; uruchomienie gwarancji rządowych miało temu sprzyjać.

## **Holandia**

Partnerstwo Publiczno-Prywatne pojawiło się w Holandii już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale jego rozwój obserwowany jest od 2006 roku; w tym roku powołana została także rządowa jednostka – PPP Unit. Podczas ostatniego kryzysu finansowego, rząd holenderski postrzegając PPP, jako metodę skutecznego i efektywnego wdrażania najbardziej istotnych projektów, podjął szereg czynności nastawionych na promowanie i wdrażanie kolejnych projektów w tej formule. W lipcu 2008 roku wydany został raport Private Financing of Infrastructure Committee, rekomendujący wykorzystanie prywatnego kapitału w przedsięwzięciach sektora drogowego i kolejowego. Rozpoczęto też przygotowania do wdrażania PPP w sektorze szkolnictwa, zdrowia oraz budynków użyteczności publicznej. W ramach tych działań, w październiku 2008 rząd obniżył próg finansowy, od którego można było realizować inwestycje w PPP, z 112,5 miliona EUR do 60 milionów EUR, dzięki czemu znacznie większa ilość projektów mogła być realizowana w ten sposób. Lata 2008 i 2009 przyniosły rozwój PPP praktycznie w każdym sektorze, obejmując projekty drogowe (poszerzenie autostrady A12, tunele), budowę szkół, obiektów szpitalnych oraz nowe obszary – więziennictwo i

obronę narodową. Obecnie kilkanaście kluczowych projektów PPP w każdym z powyższych sektorów znajduje się na etapie przygotowawczym lub wdrożeniowym.

Projekty PPP, w zależności od sektora i zasięgu (poziom krajowy, regionalny lub lokalny), są regulowane przez różne akty prawne. Jednym z najważniejszych jest **National Standard DBFM/O, wydany w połowie 2009 roku z inicjatywy Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Obrony**. Dokument ten służy standaryzacji procedur dla poszczególnych sektorów, w których realizowane są projekty PPP. Holandia nie posiada legislacji odrębnie dedykowanej PPP. Rozwinięte jest natomiast prawodawstwo regulujące zamówienia publiczne, oparte na **Ustawie o Zamówieniach Publicznych** (wdrażającej europejską dyrektywę nr **2004/18/EC** i **2004/17/EC**) oraz **Ustawie o Przetargach**. Procedury tam opisane są identyczne dla projektów PPP na szczeblu lokalnym, jak i centralnym.

Dokumentami bezpośrednio wdrażającymi dyrektywy nr 2004/18/EC i 2004/17/EC, z roku 2005 były akty prawne niższego rzędu *Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten* (BAO) oraz *Besluit Aanbestedingsregels Speciale Sectoren* (BASS). Dodatkowo istotną rolę odgrywa ARW 2005 – dokument przygotowany przez między innymi Ministerstwa ds. Mieszkalnictwa, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska, Transportu i Gospodarki Wodnej, Obrony, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Gospodarki we współpracy z zrzeszeniem lokalnych magistratów i szeregu innych organizacji, stanowiący zespół przepisów dotyczących praktycznego wspierania zamówień publicznych. Dokument ten umożliwia m.in. skrócenie czasu trwania procedur przedrealizacyjnych projektów PPP (np. dla dialogu konkurencyjnego - etap od publikacji ogłoszenia do ostatecznego zamknięcia kontraktu skrócił się z ok. 2 lat do ok. 17 miesięcy). Kompleksowy projekt ustawy o zamówieniach publicznych, regulujący także i PPP został przedstawiony w niższej izbie parlamentu w lipcu 2010 roku i nadal nie został uchwalony.

Sprawowanie nadzoru nad realizacją projektów PPP na szczeblu krajowym realizowane jest przez poszczególne ministerstwa, w imieniu których działają powołane przy nich wewnętrzne struktury/jednostki organizacyjne PPP. Wszystkie potencjalne projekty są weryfikowane pod kątem opłacalności finansowej. Istnieje obowiązek stosowania komparatora Public Sector Comparator (PSC) i przestrzegania norm w zakresie korzystnego współczynnika „Value for Money”; dla projektów, których wartość wynosi powyżej 112,5 miliona EUR, obowiązkowa jest także analiza Public Private Comparator (PPC). Obok analizy PPC i PSC, obligatoryjnym wymogiem dla projektów na szczeblu krajowym jest przeprowadzenie analizy „market Scan”). Jest ona instrumentem obowiązkowym dla wszystkich planowanych projektów PPP, niezależnie od wielkości projektu. Market Scan polega na analizie potencjalnej wartości dodanej (czas realizacji, jakość oraz koszty) wynikającej z zaangażowania strony prywatnej na wczesnym etapie realizacji projektu. Market Scan dostarcza informacji o tym, jakie strony, kiedy i w jakim zakresie powinny być zaangażowane w projekt. Analiza ta jest wymagana dla wszystkich długoterminowych inwestycji (np. w infrastrukturę, transport) i jest przeprowadzana przed rozpoczęciem realizacji projektu.

Ministerstwa nie nadzorują bezpośrednio projektów PPP realizowanych przez władze lokalne. W tych przypadkach o racjonalności decyzji decydują wyniki analiz przedrealizacyjnych (PSC, PPC, Market Scan), których przeprowadzenie jest obligatoryjne także dla władzy publicznej szczebla regionalnego i lokalnego.

## **Irlandia**

Partnerstwo publiczno-prywatne jest realizowane w Irlandii od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku, a modele współpracy wzorowane są przede wszystkim na wzorcach wypracowanych

w Wielkiej Brytanii. Lista projektów pilotażowych została zatwierdzona przez rząd w sierpniu 1998 roku, w oparciu o wnioski wyływające z przygotowanego uprzednio dokumentu **Farrell Grant Sparks Report**, opublikowanego w lipcu 1998 roku. Na poziomie samorządowym w 1999 roku powstał „fundusz zalążkowy” (seed fund), powołany wewnątrz **Department of the Environment, Heritage and Local Government (DOELG)**, wspierający lokalne inicjatywy PPP. W kwietniu 2000 roku, DOELG wraz z PricewaterhouseCoopers (PWC) wydały dokument instruktażowy dla inwestycji PPP w sektorze drogowym oraz wodociągowo-ściekowym. W 2000 roku weszła także w życie Ustawa o planowaniu i rozwoju (**Planning and Development Act**) oraz rządowy **Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2006**; każdy z tych dokumentów przewidywał możliwość wykorzystania PPP przy realizacji projektów infrastrukturalnych na szczeblu samorządowym i krajowym. W 2001 roku rozpoczęła się realizacja pierwszego projektu pilotażowego – partnerstwa publiczno-prywatnego w formule DBFO na realizację 5 szkół ponadpodstawowych.

W 2002 roku wprowadzono **State Authorities Act (Public Private Partnership Arrangements)** – ustawę regulującą zasady współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi w formie PPP. Następnie powołano rządowe agencje, koordynujące projekty PPP, takie jak: National Roads Authority, Railway Procurement Agency oraz National Development Finance Agency (NDFA), a Ministerstwo Finansów wydało wytyczne dotyczące realizowania inwestycji w PPP.

Ważnym krokiem w rozwoju PPP było wejście w życie **Ustawy o Planowaniu i Rozwoju (Planning and Development – Strategic Infrastructure - Act) w 2006 roku**. Ustawa rozszerzyła kompetencje publicznej jednostki **An Board Pleanála**, której zadaniem jest wsparcie kluczowych dla kraju inwestycji - projektów infrastrukturalnych (przede wszystkim w sektorze transportowym, energetycznym czy środowiskowym), min. poprzez nadzór nad procesem planowania tych projektów i zapewnienie ich wydajności oraz przejrzystości.

Na mocy Ustawy, 31 stycznia 2007 roku powołano w jej ramach **Zespół ds. Strategicznych Inwestycji (Strategic Infrastructure Division)**, którego zadaniem jest przede wszystkim podejmowanie decyzji dotyczących realizacji kluczowych projektów (drogi, koleje, przesył energii, główne inwestycje władz lokalnych). Zespół ds. Strategicznych Inwestycji w ramach swoich działań dokonuje m.in. oceny wpływu realizacji inwestycji na środowisko, kompleksowych konsultacji społecznych, konsultacji z podmiotami realizującymi inwestycję oraz ostatecznej akceptacji projektu do realizacji.

Od 2005 r. jednostką dodatkowo odpowiedzialną za procedury i standardy realizacji inwestycji publicznych (w tym także w PPP) jest Ministerstwo Finansów, które przygotowało szereg dokumentów regulujących implementację PPP, m.in.:

- wytyczne dla realizacji inwestycji w formule PPP – ocena, zatwierdzenie, wdrożenie i kontrola projektów (Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through PPP: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects),
- wytyczne dotyczące oceny i zarządzania inwestycjami publicznymi (Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals<sup>159</sup>),
- wytyczne dla Umów o Roboty Budowlane (Guidance Notes for Public Works Contracts),
- warunki korzystania z doradców dla kontraktów budowlanych (Construction Contracts and Conditions of Engagement for Consultants).

---

<sup>159</sup> Dokument wydany w 2005 roku, dotyczy roli rządu oraz poszczególnych ministerstw w kształtowaniu polityki budżetowej.

Propozycja standaryzacji procedur została przygotowana przez PPP Central Unit – podstawową, publiczną jednostkę PPP w Irlandii, która także opracowuje wytyczne dotyczące procedur PPP. Dokument ten (**Capital Appraisal Guidelines**), określa poszczególne kroki, które muszą być podjęte na etapie wyboru PPP jako formy realizacji projektu publicznego o wartości powyżej 20 milionów EUR:

- **pierwszym krokiem** jest **ogólna ocena możliwości realizacji projektu w formule PPP** – dokonuje jej jednostka publiczna, która jest inicjatorem inwestycji,
- po pozytywnej weryfikacji, projekt trafia do National Development Finance Agency (NDFA), która przeprowadza **analizę finansową i analizę ryzyk projektu**, w celu zasugerowania najkorzystniejszego sposobu realizacji inwestycji,
- jeśli Agencja zaaprobuje projekt, wraca on do inicjatora pomysłu, gdzie przechodzi **szczegółową ocenę** (PPP Procurement Assessment), w oparciu, o którą właściwy organ publiczny (Sanctioning Authority) zatwierdza dany projekt do realizacji w formule PPP. Ocena PPP Procurement Assessment musi wykazać, że:
  - ✓ projekt nadaje się do realizacji w PPP (wystarczająco wysoka wartość, finansowa możliwość poniesienia nakładów na analizy i innych kosztów transakcyjnych),
  - ✓ formuła PPP dostarczy odpowiednie VfM,
  - ✓ inicjator, jako podmiot publiczny jest wymieniony w dokumencie State Authorities Act (Public Private Partnership Arrangements), z 2002 jako jednostka mogąca być stroną procesu PPP lub podlega innej legislacji umożliwiającej angażowanie się w PPP,
  - ✓ kwestie formalne zostały pozytywnie rozstrzygnięte (projekt nie koliduje z planami innych jednostek publicznych czy dokumentami określającymi priorytety inwestycyjne dla danego regionu).

Jeśli analiza PPP Procurement Assessment jest korzystna dla projektu, zostaje on zatwierdzony do realizacji w formule PPP.

## Niemcy

Załączki prawne regulujące inwestycje w formule PPP datuje się w Niemczech na lata dziewięćdziesiąte XX wieku. Wtedy powstał m.in. pierwszy akt prawny normujący wysokość pobieranych pożytków za płatne odcinki dróg, tunele oraz mosty zwodzone (**Federal Private Road Financing Act z 1994**). Ustawa wprowadziła tzw. „**Model F**”, który określił sposób finansowania, budowy, utrzymania i zarządzania infrastruktury drogowej przez podmioty prywatne, przy zastosowaniu formuły PPP. „**Model F**” umożliwił koncesjodawcy pobór bezpośrednich opłat od wszystkich użytkowników drogi/tunele/mostu, na warunkach finansowych ustalonych i zatwierdzonych przez odpowiednią jednostkę publiczną szczebla federalnego. Przewidziano także możliwość subsydiów budżetowych w wysokości do 20% kosztów budowlanych infrastruktury.

Od 2005 r. Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast zaczęło promować tzw. „**Model A**” który przewiduje wynagrodzenie dla partnera prywatnego w postaci opłat typu „shadow toll” oraz zakłada dopłatę z budżetu w wysokości do 50% kosztów budowy. „**Model A**” ma zastosowanie w przypadku rozbudowy autostrad z 4 do 6 pasów i jest obecnie stosowany dla 4 odcinków autostrad (A1; A4; A5 oraz A8).

Kamieniem milowym była **ustawa o przyspieszeniu wdrażania inicjatyw publiczno-prywatnych i zniesieniu barier (PPP Acceleration Act) z września 2005 roku**, która m.in. przeniosła

postanowienia dyrektywy europejskiej 2004/18/EC (dotyczącej procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi) na grunt niemieckiego prawa federalnego. W kwietniu 2006 roku powołano grupę roboczą mającą przygotować kolejną ustawę ułatwiającą wdrażanie PPP na poziomie centralnym – **PPP Simplification Act**. W jej skład weszli członkowie prawie wszystkich opcji w Bundestagu oraz przedstawiciele z branży przemysłowej. Ustawa uchwalona została w 2007 r. - zawarte w niej zapisy prawne nowelizują, dla ułatwienia stosowania PPP, regulacje zapisane w innych aktach prawnych jak np. Ustawa o Finansowaniu Szpitalnictwa czy Ustawa o Inwestycjach. Ten sam cel leżał u podstaw nowelizacji (w 2008 r.) ustawy podatkowej (Corporate Tax Revision Act 2008), która zniósła część utrudnień podatkowych. Jednak najpoważniejsze utrudnienie, wynikające z podwyższonej stawki podatkowej dla niektórych usług w formule PPP (podatek jest automatycznie o 19% wyższy niż w przypadku realizacji inwestycji w tradycyjnej formie) pozostało.

Rząd federalny, szczególnie w obliczu kryzysu finansowego, rozważa dalsze znoszenie barier w realizowaniu inwestycji PPP m.in. poprzez ulgi podatkowe. Działania te mają docelowo doprowadzić do realizowania inwestycji publicznych w formule PPP na poziomie 15% (obecnie tylko ok. 4% przedsięwzięć publicznych jest wdrażanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego)

Niezależnie od regulacji o charakterze ustawowym, w Niemczech istnieje nakaz przestrzegania, formalnie zapisanych w dokumentach prawnych, opracowanych na szczeblu federalnym (Ministerstwo Transportu Budownictwa i Rozwoju Miast, procedur określających zasady i tryb postępowania przy realizacji projektów PPP

Każdy projekt PPP, który jest planowany do realizacji musi być zaakceptowany przez władze publiczne odpowiedniego szczebla. Decyzja podejmowana jest w oparciu o informacje dostarczane przez analizy – przede wszystkim wykonalności i korzystności – wykonywane wg zasad zapisanych w przewodniku „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“. Podstawowym kryterium, w oparciu, o które podejmowana jest decyzja o realizacji projektu metodą PPP, jest jego korzystność tj., – jeżeli realizacja projektu w formule PPP przyniesie więcej korzyści niż realizacja projektu w oparciu o tradycyjną formułę realizacji inwestycji.

Obowiązujący tryb przygotowania i realizacji projektu PPP wygląda następująco:

**I FAZA – określenie potrzeb publicznych i ocena możliwości ich zaspokojenia:** w tym m.in. sporządzenie technicznej, ekonomicznej i finansowej oceny wykonalności projektu, wybór potencjalnych sposobów realizacji przedsięwzięcia oraz test PPP,

**II FAZA – przygotowanie koncepcji:** sprawdzenie, który wariant realizacji w całym cyklu życia projektu (PPP czy metoda tradycyjna) będzie najbardziej opłacalny/przyniesie najwięcej korzyści,

**III FAZA – proces przetargowy i podpisanie kontraktu;** przygotowany jest proces przetargowy, partnerzy prywatni składają oferty (w tym BAFO), odbywają się negocjacje, porównywane są ostateczne oferty złożone przez partnerów prywatnych w całym cyklu życia projektu i wybierana jest najlepsza opcja realizacji projektu, podpisywana jest umowa oraz następuje zamknięcie finansowe,

**IV FAZA – realizacja projektu** (wykonanie podpisanej umowy) – monitorowana jest jakość świadczonych usług,

**V FAZA – transfer aktywów** (opcjonalnie).

## Portugalia

Pierwszym aktem prawnym, który bezpośrednio odnosił się do zagadnień partnerstwa, była **ustawa budżetowa z sierpnia 2001 roku**. Wprowadziła ona konieczność finansowej ewaluacji

projektów, które mają być realizowane w PPP, w celu ustalenia, czy jest to korzystniejsza forma niż tradycyjne zamówienie publiczne.

W październiku 2001 powstała Parcerias Saúde, jednostka podległa Ministerstwu Zdrowia, odpowiedzialna za nadzór nad inwestycjami PPP w sektorze zdrowotnym. **W następnym roku dekret nr. 185/2002 doprecyzował sposób i ilość inwestycji w szpitalnictwo, które miały być realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.** Nowe prawo pozwalało partnerowi prywatnemu nie tylko na zarządzanie obiektami szpitalnymi, ale także na świadczenie usług medycznych. Parcerias Saúde rozpoczęło przygotowania do zrealizowania 10 szpitali w formie PPP.

Rok 2003 przyniósł szereg regulacji dotyczących cech modelowych projektów PPP (**dekret nr. 14/2003**) i sformułował ogólne metody oceny i wdrażania PPP (**dekret 86/2003 – Dekret o PPP**). **Dekret o PPP stał się prawnym fundamentem stosowania PPP w Portugalii.**

Z kolei **Dekret 86/2003 skupił się przede wszystkim na aspektach proceduralnych m.in. poprzez określenie form współpracy między jednostkami publicznymi a partnerami prywatnymi (np. koncesje na roboty budowlane, koncesje na usługi, umowy na świadczenie usług, umowy na zarządzanie etc).** Następne regulacje i usprawnienia we wdrażaniu PPP zostały wprowadzone przez **Ministerstwo Finansów w maju i lipcu 2006 roku (dekret 141/2006 – nowelizacja aktu prawnego „Dekret o PPP” z 2003 roku).**

W 2008 roku rząd rozpoczął prace nad procedurami ułatwiającymi realizację PPP, kiedy to z powodu kryzysu finansowego zawieszono prace nad częścią projektów przygotowywanych w latach 2006/2007. Jednym z pierwszych kroków była **nowelizacja Kodeksu Cywilnego z 30 lipca 2008 roku, która wprowadziła min. ideę dialogu konkurencyjnego oraz usystematyzowanie procedur zamówień publicznych.**

W latach 2008 i 2009, trudności budżetowe kraju zadziałały, jak się wydaje, stymulująco na rozwój PPP, szczególnie w sektorze drogowym, kolejowym, szpitalnictwie. Co więcej, wdrożono nowe regulacje: dekrety nr 90/2009 oraz 194/2009, które regulowały sposób realizacji projektów PPP w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. **Po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2009 roku, rząd socjalistów, w ramach stymulowania inwestycji w PPP, zdecydował się ogłosić program gwarancji rządowych dla projektów z udziałem kapitału prywatnego.**

Portugalskie prawo nakłada **obowiązek przeprowadzenia analiz w celu zatwierdzenia projektu do realizacji w PPP.** W każdym przypadku jednostka publiczna wychodząca z inicjatywą PPP, musi przygotować raport zawierający opis przeprowadzonego postępowania przygotowawczego do podpisania umowy (w tym i wyboru partnera prywatnego), rekomendacje oraz uzasadnienie dla zastosowania formuły PPP.

Następnie, dokumenty te są przekazywane do Komitetu Monitorującego (Monitoring Committee), który dokonuje całościowej oceny projektu, m.in. pod kątem:

- zgodności ze strategią rządową (projekt musi zyskać akceptację na szczeblu rządu centralnego),
- korzystnego współczynnika kosztów i korzyści – w celu zweryfikowania faktycznego zapotrzebowania na dany projekt,
- zgody ze strony opinii publicznej,
- prognozowanych przepływów finansowych i kosztów transakcyjnych oraz technicznych wymogów realizacji danej inwestycji,
- analizy możliwych ryzyk i ich właściwego podziału,
- zastosowanego odpowiedniego modelu PPP, który określa podział obowiązków między podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz reguluje sposób płatności dla strony prywatnej,

- zastosowania komparatora PSC w celu wykazania odpowiedniego „Value for Money”,
- sprawdzenia zgodności danej inwestycji PPP z ustawą budżetową (Ustawa nr 91/2001),
- zapewnienia odpowiedniej przejrzystości procedury wyboru partnera prywatnego oraz procedury negocjacyjnej,
- przewidzenia skutków wycofania się z inwestycji PPP, po tym jak zostanie już zatwierdzona do realizacji (np. z powodów politycznych, siły wyższej etc.).

Po kompleksowej weryfikacji, Komitet Monitorujący zatwierdza projekt PPP do akceptacji przez właściwe ministerstwo (np. Zdrowia lub Infrastruktury) oraz każdorazowo Ministerstwo Finansów. Po zaaprobowaniu projektu przez Ministerstwa, umowa PPP trafia do Komitetu Przetargowego (Tendering Committee), który ponownie szczegółowo zapoznaje się z wszystkim istotnymi parametrami proponowanego PPP. Komitet Przetargowy analizuje nie tylko dane ekonomiczne (finansowe takie jak, NPV), ale także na proponowanej jakości świadczonych usług, estetycznych i funkcjonalnych walorach projektu i jego wpływowi na środowisko, terminach ukończenia całej inwestycji i/lub jej poszczególnych etapów.

Po pozytywnej weryfikacji projektu przez Komitet Przetargowy, umowa o PPP jest podpisywana i realizowana. Jak się ocenia, w praktyce, często powyższe procedury nie są wykonywane w sposób należyty, lub są częściowo omijane (żeby przyspieszyć procedurę wdrażania PPP), co czasem zostaje ujawnione podczas zewnętrznych kontroli - już na etapie świadczenia usługi PPP.

## Rosja

Podstawowym aktem prawnym w zakresie PPP jest **Federalna Ustawa o Koncesji z lipca 2005 roku**, która wraz z późniejszymi poprawkami z lat 2008 – 2010, znajduje zastosowanie przy stosowaniu formy koncesji w projektach drogowych, kolei, lotnisk, portów rzecznych i morskich, instalacji wodno-ściekowych, sportowych i edukacyjnych czy realizacji elementów sieci energetycznej kraju<sup>1</sup>. Ustawa ta tworzy ogólny szkielet prawny dla wdrażania projektów infrastrukturalnych, zawierający m.in. wymagania wobec partnera prywatnego i nakładający określone obowiązki i ograniczenia w procesie inwestycyjnym na partnera publicznego. Zarzuca się jej jednak wiele luk prawnych czy niedomówień (np. dotyczących jasno zdefiniowanych form współpracy, własności), dlatego też nowelizacja tej ustawy wydaje się nieuchronna.

Federalna Ustawa o Koncesji nie reguluje jednak kwestii prawnych związanych z pozostałymi rodzajami PPP – taki dokument, na poziomie federalnym, jeszcze nie powstał.

W 2006 r., w celu promowania inwestycji infrastrukturalnych, rząd rosyjski utworzył **Fundusz Inwestycyjny (Investment Fund)**, który początkowo wynosił 2,5 miliarda USD i wzrósł do prawie 4 miliardów USD w 2008. Wpływ na zarządzanie Funduszem ma szereg publicznych instytucji, w tym ministerstwa, jednostki federalne (np. Agencja ds. Specjalnych Stref Ekonomicznych) oraz rady eksperckie. Zadaniem Funduszu jest m.in. udzielanie gwarancji dla kredytów udzielanych na realizację przedsięwzięć PPP (tylko do 60% wartości inwestycji), ale tylko dla inwestycji, których wartość przekracza 200 milionów USD. Promowanie inwestycji w formie PPP poprzez ułatwianie dostępu do kapitału, jest także zadaniem **Rosyjskiego Banku Rozwoju (Vneshekonombank /VEB)**, powołanego w maju 2007. Obecnie wszystkie projekty PPP/koncesji realizowane przy wsparciu Funduszu Inwestycyjnego, muszą uzyskać aprobatę Rosyjskiego Banku Rozwoju (VEB), oceniającego zasadność

wsparcia konkretnych projektów. Ostateczną ocenę – decyzję projektu PPP podejmuje rząd, kierując się zarówno przesłankami społecznymi jak i ekonomicznymi.

Do tej pory, w przypadku projektów realizowanych w formie koncesji częściowo współfinansowanych przez władzę publiczną szczebla centralnego, konieczna była wcześniejsza ocena tych projektów wspólnie przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Finansów. Przykładem są projekty drogowe – np. obwodnica miasta Odintsovo (projekt M-1). Obecnie jednak, z powodu wyczerpania się funduszy budżetowych (Investfund) przeznaczonych na projekty infrastrukturalne, rząd zaprzestał bezpośredniego, finansowego wspierania koncesji/PPP i taka ocena nie jest przeprowadzana.

Pod względem regulacji prawnych, oprócz Federalnej Ustawy o Koncesji z 2005, PPP jest regulowane w różnym zakresie także przez inne akty o zasięgu krajowym i krajowym, takie jak Konstytucja, Kodeks Cywilny, dekrety prezydenckie, lokalne ustawy, instrukcje, procedury i regulujące współpracę stron publicznej i prywatnej. Jednak ogólnie rzecz ujmując, istniejący system prawny w tym przedmiocie nie jest dobrze oceniany – zarzuca mu się niespójność i brak klarowności.

Lokalne prawodawstwo dotyczące PPP oceniane jest pozytywniej niż federalne. Przykładem jest m.in. **„Ustawa o warunkach udziału w projektach PPP” z grudnia 2006 roku, uchwalona przez władze Sankt Petersburga**. Regulacje Sankt Petersburga są precyzyjniejsze, konsekwentniej akceptują prywatną własność, zapewniając większe bezpieczeństwo partnerom prywatnym. W oparciu o tę ustawę realizowany jest już projekt naziemnej kolejki Nadex o długości 30 km., obsługującej południową część Petersburga. Całkowita wartość inwestycji szacowana jest na 1 miliard USD.

Problemem przy wdrażaniu kolejnych inwestycji PPP w Petersburgu są sprzeczności prawne, które występują pomiędzy Federalną Ustawą o Koncesji a lokalną Ustawą o PPP. Dla dalszego prawidłowego rozwoju PPP w Petersburgu i innych okręgach Rosji konieczna jest więc zarówno nowelizacja Ustawy Federalnej z 2006 roku, jak i wdrażanie lokalnych regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, a także powoływanie regionalnych jednostek koordynujących te projekty.

Oprócz miasta St. Petersburg, także inne regiony zdecydowały się na promowanie inwestycji w PPP. Pośród nich znajdują się min. Moskwa, Republika Dagestanu czy Obwód Tomski (transport publiczny, lotniska autostrady oraz porty rzeczne).

Pod względem procedury wyboru partnera prywatnego w postępowaniu PPP, Rosja nie posiada odpowiednio przygotowanych procedur czy wytycznych. Nie opracowano też wzorców dobrych praktyk i standardów postępowania, nie istnieje też obowiązek przeprowadzania analiz poprzedzających podjęcie decyzji o PPP.

## Rumunia

Do 2011 r., Rumunia nie posiadała jednego aktu prawnego, kompleksowo regulującego funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Istniały jedynie odrębne akty, nawiązujące do PPP, takie jak specjalne **rozporządzenie rządowe nr. 34/2006 (Procurement Law) o zamówieniach publicznych i koncesjach na roboty budowlane i usługi, uchwalone w celu zaimplementowania na grunt prawa rumuńskiego postanowień dyrektyw europejskich nr 17/2004/EC i 18/2004/EC162. Dokument ten został następnie znowelizowany w 2009 roku – przede wszystkim zmieniono warunki zawierania kontraktów.**



**Ustawa o PPP nr 178/2010 została uchwalona przez Parlament dopiero we wrześniu 2010 roku, a weszła w życie w październiku 2010. W grudniu 2010 roku rząd zatwierdził wytyczne dla stosowania ustawy o PPP (HG 1239/2010). Nowe prawo zawiera regulacje wyróżniające – jako odrębną formę realizacji usług publicznych – partnerstwo publiczno-prywatne z regulacji opisujących formę koncesji na roboty budowlane i usługi.**

Ustawa wprowadza 3 zasadnicze elementy, odnoszące się tylko do projektów PPP:

- umowa przedwstępna,
- umowa o realizację inwestycji,
- nadanie osobowości prawnej i działalność operatora.

Dodatkowo projekty zostają podzielone według następujących kategorii:

- projekt – budowa – zarządzanie,
- budowa – zarządzanie – odnowienie,
- budowa – zarządzanie – przekazanie,
- wynajem – rozwój/rozbudowa – zarządzanie,
- renowacja – zarządzanie – przekazanie.

Ustawa określa ponadto kryteria, które muszą spełnić prywatni inwestorzy, aby mogli ubiegać się o realizację projektów PPP. Warunkiem zakwalifikowania się partnera prywatnego do udziału w postępowaniu przetargowym jest m.in.: doświadczenie w prowadzeniu podobnych inwestycji (w ciągu ostatnich 5 lat) oraz płynność finansowa; decyzję, co do szczegółowych i ostatecznych wymagań wobec partnera prywatnego ustawa deleguje na Centralną Jednostkę Koordynującą PPP (kluczowy podmiot nadzorujący PPP w Rumunii). Partner prywatny zobowiązany jest także do przedstawienia własnego pomysłu na współpracę z podmiotem publicznym. Podmiot publiczny ma natomiast obowiązek (zgodnie z Normami Wdrożeniowymi PPP – „PPP Implementing Norms” przygotować i zaakceptować analizę uzasadniającą decyzję o przyjęciu PPP, jako formy realizacji. Obligatoryjnymi elementami analizy są studia wykonalności projektu: techniczne, ekonomiczne, finansowe, środowiskowe oraz uwzględniające społeczne i instytucjonalne uwarunkowania realizacji projektu w formule PPP.

Niezależnie od regulacji ustawowych, rząd Rumunii opracował i wdraża kompleksowy program – Narodową Strategię PPP, który wskazuje preferowane kierunki i metody upowszechniania PPP. Elementem Strategii jest przewodnik PPP z wytycznymi z zakresu wdrażania procedury PPP zawierający m.in. kodeks dobrych praktyk, zasady analizy ryzyk, metody wyboru optymalnego czasu realizacji PPP, sposoby analizy form płatności (wybór mechanizmu wynagradzania) czy problematykę łączenia formuły PPP z możliwością wykorzystania środków funduszy unijnych.

Z realizacją Strategii związany, jest wdrażany obecnie, rządowy program szkoleń z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego oraz uruchomiono prace nad bazą projektów w Rumunii. Z PPP, podobnie jak z funduszami unijnymi, wiąże się wielkie nadzieje na pobudzenie rumuńskiej gospodarki i realizację kluczowych inwestycji w takich sektorach jak: autostrady i obwodnice, kolej, szpitalnictwo, kanalizacja, budynki użyteczności publicznej (np. sądy), więziennictwo oraz społeczne budownictwo mieszkaniowe.

## **Słowacja**

W ocenie ekspertów słowackich, barierą w realizowaniu przedsięwzięć PPP jest nie tyle ograniczona możliwość pozyskania finansowania, ale przede wszystkim brak odpowiednich zapisów prawnych, stymulujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowacja nie posiada regulacji prawnych dotyczących wprost PPP lub koncesji, a jedynie Ustawę o zamówieniach publicznych (**Procurement Act**) z 2006. **Ten akt prawny reguluje część zagadnień odnoszących się do koncesji oraz wprowadza pojęcie dialogu konkurencyjnego i częściowo wdraża procedury unijne w zakresie zamówień publicznych.**

**W celu promowania PPP słowackie Ministerstwo Finansów przygotowało zestaw wytycznych do realizacji projektów publiczno-prywatnych, które zostały zaaprobowane przez rząd w sierpniu 2009 roku.** Opracowano poradniki dotyczące dobrych praktyk, rozpoczęto przygotowania do promowania PPP wśród przedstawicieli sektora publicznego - seminaRIA, warsztaty i konferencje, a także przygotowano program wsparcia dla wybranych inwestycji PPP o wartości powyżej 16,5 miliona EUR. Działania Ministerstwa Finansów powinny zachęcić rząd do uchwalenia spójnego prawa promującego PPP, nie później niż w 2011 roku. Dodatkowo korzyści wynikające z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego zostały przedstawione w rządowym dokumencie **Strategia Konkurencyjności dla Republiki Słowackiej do 2010 (Competitiveness Strategy for the Slovak Republic until 2010)**, opartym m.in. o zapisy dokumentów lizbońskich: „Lisbon Action Plan” oraz „Lisbon Strategy”.

Nie istnieje określony prawem obowiązek przeprowadzania analiz, sposób procedowania, procedury akceptacyjne.

## **Węgry**

Węgry nie posiadają jasno sprecyzowanej w obowiązującym prawie definicji partnerstwa publiczno-prywatnego; nie istnieje też odrębna ustawa, regulująca realizację projektów w formie PPP. Realizacja inwestycji prowadzonych w tej formule opiera się przede wszystkim na zapisach z Ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 roku oraz wykorzystywaniu wzorców dobrych praktyk. Ustawa ta (**Public Procurement Act –129/2003**) wraz ze wszystkimi późniejszymi poprawkami reguluje zasady przyznawania zamówień, szczegółowo opisuje proces przetargowy przenosząc regulacje unijne w tym przedmiocie na grunt prawa węgierskiego.

Aktami pomocniczymi przy realizowaniu PPP są także: **Ustawa o samorządach z 1990 roku** (reguluje m.in. maksymalną wysokość zobowiązań wobec partnera prywatnego, w odniesieniu do całości budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego), **Ustawa o koncesjach z 1991 roku oraz Kodeks Cywilny, nowelizowany w 2010 roku.** Istotne znaczenie ma też **Ustawa nr 38 z 1992 roku (Ustawa Finansach Publicznych)**, która określa rolę rządu oraz parlamentu w procesie zatwierdzania umów o PPP. **W przypadku, gdy całkowita wartość projektu przekracza 50 bln HUF (ok. 180 mln EUR), projekty muszą być zatwierdzone przez parlament; poniżej tej kwoty konieczna jest aprobatą Rządu.**

Brak jednolitych rozwiązań ustawowych, regulujących całość zagadnień PPP, rząd stara się rekompensować regulacjami niższego rzędu. Przykładem tego mogą być m.in. **uchwały rządowe:**

- **nr 24/2007** – dotycząca wdrażania projektów PPP na podstawie profesjonalnych ocenach projektu i długoterminowych rankingach, przygotowywanych przez Narodową Agencję Rozwoju i dokonywanych dwa razy w roku,

- **nr 2028/2007** – wzmacniająca rolę Międzyresortowego Komitetu PPP poprzez rozbudowę jego kompetencji.

Jedną z ostatnich nowelizacji ustawowych mających wpływ na realizację projektów PPP, była poprawka do Ustawy o finansach publicznych z 1 stycznia 2010, która uregulowała problem zaliczania zobowiązań finansowych z tytułu PPP do wydatków budżetowych oraz sposób kwalifikowania do długu publicznego comiesięcznych rat w przypadku dopłat do usługi zrealizowanej w PPP. Wprowadzane nowelizacje przyczyniły się w znacznej mierze do poprawy inwestycyjnego uwarunkowań finansowych dla projektów PPP.

Na szczeblu krajowym, projekty PPP realizowane są głównie przez Ministerstwo Gospodarki i Transportu (fragmenty autostrady M5 i M6), Ministerstwo Sprawiedliwości (2 obiekty więzienne), Narodowe Biuro ds. Sportu (baseny, sale gimnastyczne) oraz Ministerstwo Edukacji i Kultury (akademiki, parking Muzeum Narodowego). Wszystkie inwestycje wykorzystywały formułę DBFO (Design Build Finance Operate).

Na Węgrzech nie funkcjonują odrębne dla PPP - poza ogólnie obowiązującymi - procedury w zakresie przygotowania projektów (analizy) i trybu podejmowania decyzji.

### **Wielka Brytania**

Z uwagi na charakter prawa precedensowego funkcjonującego w Wielkiej Brytanii, nie istnieje jednolity akt prawny regulujący całość zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego, a przesłanki wyboru **metod i trybu realizowania projektów PPP oparte są raczej na dobrych praktykach, niż na obligatoryjnych zapisach prawa. Przykładem może tu być np.** dokument wydany w sierpniu 2008 roku - HM Treasury wraz z biurem w ministerstwie skarbu (Office of Government Commerce - OCG) i firmą PWC przygotowały **praktyczny przewodnik – dobre praktyki, promujący stosowanie dialogu konkurencyjnego** w procedurze wyboru partnera prywatnego. Dodatkowo w marcu 2009 OCG wydało kolejny dokument zawierający wytyczne umożliwiające uzyskiwanie optymalnej efektywności finansowej projektów PPP.

Niezależnie jednak od znaczącej roli funkcjonującego w Wielkiej Brytanii systemu wytycznych postępowania w praktyce realizacji projektów PPP, **funkcjonuje system obligatoryjnych norm postępowania.** Dotyczą one standardów postępowania na etapie przygotowania projektu, efektywności ekonomicznej oraz korzyści dodatkowych (np. „Value for Money”).

### **Analizy i procedury akceptacyjne w Wielkiej Brytanii**

Jeżeli chodzi o standardy postępowania to w świetle obowiązującego prawa, podmiot publiczny nie ma obowiązku stosowania opracowań sektorowych (wypracowywanych - często we współpracy z sektorem prywatnym - przez poszczególne ministerstwa), jednakże musi przygotować kontrakt w zgodzie z wytycznymi Ministerstwa Skarbu oraz europejskimi procedurami przetargowymi (np. stosowanie dialogu konkurencyjnego). Ponadto, **wszystkie projekty, w które zaangażowane są pieniądze publiczne powinny przejść przez standardowe procedury akceptacyjne ze strony The Project Review Group** (grupy działającej w Ministerstwie Skarbu), zanim dojdzie do finansowania i wdrożenia projektu. PRG wydaje decyzję w oparciu przedstawione wyniki **obligatoryjnie przeprowadzanych** analiz OBC (czy dalej procedować dany projekt) i analiz FBC (czy finansować dany projekt). Elementem analizy OBC jest analiza komparatywna - istnieje zatem obowiązek jej przeprowadzenia (w tym i stosowania komparatorów PPS - Public-Private Scan - wstępna analiza projektu, PPC - Public-Private Comparator - porównanie PPP z tradycyjną formą realizacji oraz PSC).

Formalnie rzecz biorąc, obowiązkowej akceptacji przez Ministerstwo Skarbu podlegają projekty o wartości powyżej 20 milionów GBP, w pozostałych funkcję weryfikacji racjonalności (korzystności) wyboru formuły PPP zapewnia najczęściej informacja o wartości możliwego do uzyskania wskaźnika VfM.

### **Procedury akceptacyjne OBC i FBC (Outline Business Case (OBC) oraz Full Business Case (FBC))**

**Analiza OBC** (analiza wstępna projektu) dostarcza podstawę do podjęcia decyzji czy realizować dane postępowanie przetargowe i jest wykonywana we wstępnej fazie przygotowania projektu.

**Analiza FBC** (kompletna analiza projektu), wykonywana przed zamknięciem finansowym, dostarcza nam informację o decyzjach uprzednio podjętych już – na podstawie analizy OBC.

Wspomniane analizy składają się z następujących elementów:

- ocena ekonomiczna – opisująca potrzeby biznesowe i oceniająca przyjętą strategię działania oraz możliwe do realizacji scenariusze,
- ocena opcji – ocena różnych opcji realizacji danego projektu: modele PPP versus tradycyjne/konwencjonalne zamówienie, w tym także test VfM,
- ocena na poziomie postępowania przetargowego – ocena trwającego procesu przetargowego w celu zapewnienia realizacji projektu w planowanej formie przy uwzględnieniu warunków panujących na rynku,
- analiza możliwości/realności realizacji – zawierająca przepływy finansowe i przychody projektu w każdym roku,
- specyfikacja wyników – ilość i jakość usług ustalana na poziomie możliwym do spełnienia przez partnera prywatnego (bierze się tu pod uwagę specyfikę potencjalnego wypełnienia zadania przez sektor publiczny),
- alokacja ryzyk – podstawowe ryzyka (projektowanie, budowanie, finansowanie, zarządzanie) zostają zidentyfikowane, opisane i przypisane stronom, które ze względu na swoje kompetencje potrafią lepiej nimi zarządzać,
- bankowalność projektu – w gestii partnera prywatnego leży wstępne szacunkowe sprawdzenie czy przychody pokryją opłaty ustalone w kontrakcie, a także rozważenie, jakie dodatkowe przychody może generować projekt, Pozwoli mu to na realne określenie możliwości wyprzedzającego pozyskania środków kredytowych na realizację niezbędnych inwestycji,
- kluczowe warunki płatności, w tym przede wszystkim proponowany mechanizm płatności stworzony w oparciu o zaproponowany podział ryzyk,
- doradcy – podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia doradców (technicznych, prawnych, ekonomiczno - finansowych) posiadających odpowiednie do planowanego projektu doświadczenie,
- harmonogram – przygotowanie i przedłożenie harmonogramu realizacji projektu w sposób umożliwiający osiągnięcie wysokiego wskaźnika VfM,
- zespół projektowy – wymagany odpowiedni poziom umiejętności i doświadczenia,
- procedury ustawowe – wykonanie zadań niezbędnych w świetle obowiązującego prawa np. zdobycie pozwolenia na budowę,
- konsultacje społeczne – zaangażowanie ze strony użytkowników końcowych/społeczności lokalnych,

- proces przetargowy – odpowiednie podejście do procesu przetargowego, postępowanie zgodnie z wytycznymi przetargowymi nakreślonymi przez Unię Europejską<sup>160</sup>,
- kwalifikowalność do długu publicznego – określenie czy projekt zostanie zaliczony do długu publicznego,
- przygotowanie ewaluacji poprojektowej – ocena projektu ex-post,
- korzyści z projektu<sup>161</sup> – powinny wyraźnie pokazywać, jakie korzyści są związane z wyborem sposobu realizacji danego projektu,
- prezentacja wyników – ocena wyników projektu.

**Wykonywanie analiz OBC i FBC przez podmioty publiczne jest obowiązkowe.** Przed wykonaniem analizy OBC, a później FBC – wykonuje się analizę SOC (Strategic Outline Case). SOC to kilku stronicowy, krótki dokument wprowadzający do planowanego projektu i dający ogólny obraz przedsięwzięcia. Dokument powinien zawierać informacje niezbędne do podjęcia decyzji o ewentualnym wykonaniu analizy OBC. SOC składa się z następujących elementów:

- ogólna koncepcja przedsięwzięcia – potrzeba społeczna oraz koncepcja biznesowa,
- wstępne cele strategiczne projektu,
- wstępne szacunki dotyczące kosztów, korzyści i możliwości finansowania.

## Włochy

Partnerstwo Publiczno-Prywatne rozwija się we Włoszech od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Już w 1994, **ustawa o usługach publicznych stworzyła** podstawy prawne umożliwiające **realizację projektów PPP**, ale do 2008 roku bardzo niewiele projektów było realizowanych w tej formule. Powodem nie był brak zainteresowania tą formą współpracy, ale przede wszystkim brak odpowiednich procedur postępowania, brak dobrych praktyk oraz umiejętności uruchamiania adekwatnego, dla potrzeb PPP, finansowania. Cezurą czasową jest tu 2006 r., **kiedy to wdrożono unijne dyrektywy nr 2004/17/CE i 2004/18/CE regulujące** zasady działania w zakresie **przetargów** na roboty budowlane i usługi oraz gospodarki wodnej, energii, transportu i usług pocztowych. Dyrektywy zostały wdrożone Ustawą 163/2006 z kwietnia 2006, która scalała w jednym akcie prawnym wszystkie dotychczasowe regulacje dotyczące zamówień publicznych. Ustawa 163/2006/237 definiowała też różne formy współpracy publiczno-privatnej: koncesje na roboty (inicjowane zarówno przez podmioty prywatne jak i publiczne); koncesje na usługi; kontrakty sponsorskie czy dzierżawy finansowe. We wrześniu 2008 roku została przyjęta poprawka we włoskim kodeksie cywilnym, redefiniująca pojęcie PPP oraz wprowadzająca 3 alternatywne ścieżki wdrożenia procedur PPP. W lipcu 2009 roku kolejne poprawki w prawie cywilnym doprowadziły do uproszczenia systemu prawnego, w tym także zagadnień dotyczących bezpośrednio wdrażania PPP. Ostatnim ważnym udogodnieniem dla szerszego i skuteczniejszego wprowadzania formuły PPP na rynek inwestycji publicznych było wdrożenie, w kwietniu 2010 roku, unijnej **dyrektywy 2007/66/EC** (dotyczącej poprawy efektywności w udzielaniu zamówień publicznych).

Wprowadzanie rozwiązań sprzyjających realizacji inwestycji w formie PPP doprowadziło do znacznego wzrostu ilości projektów w tej formule, także projektów mniejszych - trudności w finansowaniu dużych inwestycji drogowych oraz wodno-ściekowych spowodowane kryzysem

<sup>160</sup> OGC EU Procurement [http://www.ogc.gov.uk/guidance\\_eu\\_procurement.asp](http://www.ogc.gov.uk/guidance_eu_procurement.asp)

<sup>161</sup> Benefits Realisation Plan

finansowym, doprowadziły do wzrostu zainteresowania niewielkimi projektami o znaczeniu lokalnym min. z zakresu gospodarowania odpadami miejskimi czy rewitalizacji budynków.

### **Istnieją 3 procedury realizacji przedsięwzięć w formule PPP we Włoszech:**

1. Procedura „jednego kroku”, w której partner prywatny składający najbardziej korzystną pod względem ekonomicznym ofertę, uzyskuje kontrakt PPP. Podmioty biorące udział w przetargu muszą przedstawić władzy publicznej: opis projektu, propozycję kontaktu, biznes plan, analizę CBA i specyfikację działalności operacyjnej, którą zamierzają prowadzić. Na podstawie złożonych ofert, podmiot publiczny wybiera partnera prywatnego w oparciu o ustanowione wcześniej kryteria. Partner prywatny zobowiązany jest do dokonania poprawek w złożonym projekcie, (jeśli takowe są wymagane), aby spełnić wymogi partnera publicznego - bez zmiany proponowanej początkowo ceny/wynagrodzenia. Podmiot prywatny ma do wyboru 2 opcje:
  - a. **Zgodzić się** na proponowane przez podmiot publiczny zmiany i otrzymać kontrakt,
  - b. **Nie zgodzić się** na proponowane przez podmiot publiczny zmiany. Wtedy podmiot publiczny może wystąpić do podmiotów prywatnych odrzuconych z przetargu wcześniej z propozycją dokonania zmian. Kontrakt jest przyznawany pierwszemu podmiotowi prywatnemu, który przystanie na warunki podmiotu publicznego. Podmiotowi prywatnemu, który wygrał proces przetargowy, jako pierwszy, przysługuje wtedy zwrot kosztów poniesionych przy przygotowaniach do złożenia oferty.
  
2. Procedura „dwóch kroków”, w której partner prywatny ma prawo być traktowany, jako „preferowany wykonawca”. Podmiot publiczny wybiera określony podmiot prywatny („preferowany wykonawca”) i zwraca się do niego z prośbą o dokonanie zmian niezbędnych do zaakceptowania projektu przez podmiot publiczny. Jednocześnie, podmiot publiczny rozpoczyna nową (odrębną) procedurę, w której zwraca się równolegle do wszystkich startujących w danym przetargu podmiotów prywatnych o dokonanie zmian niezbędnych do zaakceptowania projektu, ale z uwzględnieniem warunków kontraktowych zaproponowanych przez „preferowanego wykonawcę”. Możliwe są trzy scenariusze:
  - a. Kontrakt jest przyznawany „preferowanemu wykonawcy”, jeśli nie pojawią się bardziej korzystne oferty.
  - b. Kontrakt jest przyznawany „preferowanemu wykonawcy”, jeśli pojawią się bardziej korzystne oferty, ale „preferowany wykonawca” zgodzi się na dokonanie zmian niezbędnych do zaakceptowania projektu przez podmiot publiczny.
  - c. Jeżeli podmioty prywatne, które odpadły w pierwszym etapie postępowania przetargowego, ale zostały zaproszone w drugim etapie –w ciągu 45 dni nie dokonają zmian, które są wymagane – kontrakt otrzymuje podmiot prywatny z najkorzystniejszą ofertą.
  
3. Procedura „Prywatnej Inicjatywy”, w której podmiot prywatny inicjuje procedurę przetargową w momencie, gdy podmiot publiczny nie ogłasza przetargu w ciągu 6 miesięcy od momentu

zatwierdzenia planu (uchwalanego co 3 lata). Procedura wyboru podmiotu prywatnego oparta jest wtedy na jednej z 4 opcji:

- a. Dialog konkurencyjny,
- b. Otwarta procedura,
- c. Procedura „dwóch kroków”,
- d. Procedura „b” i „c” może być zastosowana tylko w momencie, gdy przedłożony przez partnera prywatnego projekt nie wymaga zmian niezbędnych do zaakceptowania projektu przez podmiot publiczny.

Każdy projekt PPP musi mieć zrobioną analizę wykonalności („feasibility study”) oraz analizę kosztów i korzyści (CBA), ponieważ w oparciu o te dwie analizy podejmowana jest decyzja o potencjalnym zainteresowaniu projektem przez władzę publiczną.

Są 4 główne warunki, które muszą być spełnione, jeśli projekt ma być realizowany w formule PPP we Włoszech:

1. Korzyści związane z długiem publicznym (projekt jest klasyfikowany, jako realizowany pozabudżetowo),
2. Partner prywatny uzyskuje zwrot wyłożonego kapitału,
3. Projekt jest bankowalny,
4. Udział środków publicznych w finansowaniu projektu musi wynikać ze stwierdzonego analizami finansowymi niedoboru, który powstaje w całym okresie życia projektu.

## ***Kraje pozauropiejskie***

### **Australia**

Z uwagi na precedensowy ustrój prawa funkcjonujący w Australii, nie istnieje jednolity akt prawny regulujący całość zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego, a przesłanki wyboru **metod i trybu realizowania projektów PPP oparte są raczej na wytycznych i wzorcach dobrych praktyk, niż na obligatoryjnych zapisach prawa**. Wspólnym osiągnięciem władz stanowych oraz rządu federalnego w tym przedmiocie było powołanie w 2004 roku jednostki National PPP Forum, która stała się platformą wymiany informacji o PPP, między ministerstwami poszczególnych władz stanowych a resortami rządu australijskiego. Współpraca doprowadziła do wypracowania **uniwersalnych wytycznych** zebranych w dokumencie **National Public Private Partnership Policy and Guidelines**, zaakceptowanym w październiku 2008 roku przez Radę Rządów Australii (Council of Australia Governments) – międzyrządowe forum skupiające: Premiera Rządu Federalnego, premierów poszczególnych stanów oraz przedstawicieli związku władz lokalnych (Australian Local Government Association).

Dokument **National PPP Policy and Guidelines** zawiera **wytyczne dla realizacji PPP oraz wyznacza standardy wdrażania PPP na poziomie stanowym i federalnym**, w tym: obowiązek rozważenia PPP, jako metody realizacji, (jeśli wartość planowanej inwestycji wynosi przynajmniej 50 milionów AUD), obowiązek stosowania przetargu nieograniczonego (projekty rządowe) i ograniczonego – quasi dialog konkurencyjny (projekty samorządowe), zasady analizy Public Sector Comparator oraz wytyczne dotyczące prawnych oraz ekonomicznych aspektów wdrażania PPP.

Na poziomie federalnym, uchwalony został **Infrastructure Australia Act 2008**, na mocy którego powołano jednostkę **Infrastructure Australia** o szerokich kompetencjach programujących, koordynujących i upowszechniających PPP.

Rozwiązaniom prawno-instytucjonalnym wprowadzanym na poziomie krajowym, towarzyszą regulacje stanowione w poszczególnych stanach Australii - mają one charakter, tak jak i te przyjmowane na poziomie krajowym, nie tyle obowiązujących norm prawnych, ale przede wszystkim wytycznych, zaleceń, instrukcji, wzorców dobrych praktyk.

## **Brazylia**

Początki regulacji prawnych z zakresu współpracy władzy federalnej i podmiotów prywatnych sięgają odpowiednio: 1993 roku, kiedy została uchwalona ustawa o zamówieniach publicznych oraz 1995 roku, kiedy weszła w życie ustawa o koncesji, gwarantująca minimalny poziom dopłat od podmiotu publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne, na poziomie federalnym, było rozważane, jako forma realizacji projektów publicznych od 2003 roku, ale dopiero w **grudniu 2004 rząd Brazylii wprowadził ustawę – Federal Public-Private Partnership Law<sup>162</sup>**, regulującą sposób realizowania inwestycji w formie PPP. Przed datą uchwalenia tej ustawy, jedynie 5 z 26 prowincji wprowadziło regulacje dotyczące sposobu przeprowadzania PPP – głównie na podstawie zapisów konstytucji z 1988 roku, precyzującej zasady współpracy między instytucjami publicznymi a jednostkami prywatnymi.

Regulacje prawne ustawy z 2004 roku, wzorowane na regulacjach funkcjonujących w krajach europejskich (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii), ułatwiły implementację PPP do praktyki realizacji usług publicznych w Brazylii i kolejnych 6 prowincji uruchomiło prace nad takimi projektami.

W 2005 roku Federalna Ustawa o PPP została uszczegółowiona przez wprowadzenie definicji koncesji sponsorowanej - **Concessão patrocinada** oraz koncesji zarządzanej (**Concessão administrativa**). **Nowelizacja** precyzyjniej regulowała zasady realizacji projektów PPP i powoływała rządowy komitet odpowiedzialny za nadzór nad nimi i ich wdrażanie<sup>163</sup>.

Efektom wprowadzonych nowych rozwiązań legislacyjnych jest wprowadzenie dwóch nowych typów koncesji:

- „sponsorowanego” (Sponsored Concession) – możliwość płatności przez podmiot publiczny, na rzecz partnera prywatnego, dodatkowego wynagrodzenia oprócz opłat, które strona prywatna pobiera od końcowych odbiorców usługi, np. w przypadku płatnych odcinków dróg, kolei, portów,
- „zarządzanego”, – w którym całość wynagrodzenia pochodzi od podmiotu publicznego - usługa świadczona jest nieodpłatnie, (np. w przypadku projektów więziennictwa).

Nowe prawo ustaliło także czasowe i finansowe przedziały współpracy w ramach PPP. Czas trwania umowy określono minimalnie na 5, maksymalnie na 35 lat, natomiast maksymalny udział strony publicznej w finansowaniu inwestycji PPP nie mógł przekroczyć 70% wartości projektu, a udział partnera prywatnego nie mógł być mniejszy niż 30% wartości kontraktu. Minimalna wartość inwestycji została określona na ok. 9-11 milionów USD (w zależności od kursu brazylijskiego reala)<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup>Allen& Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships (PPP), s. 219.

<sup>163</sup> PPP in Brazil Procedures & Methodology, Marcelo de Lima e Souza, PPP Unit – Economic Advisory Ministry of Planning, Budget and Management, 23.02.2010, Meksyk.

<sup>164</sup> <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=31429>.



Na mocy ustaw z 2005 roku został również utworzony **federalny fundusz gwarancyjny – Federal Guarantee Fund, (FGF), który** zapewniał stronie prywatnej terminowe płatności ze strony podmiotu publicznego i ograniczenie poziomu ryzyka (np. politycznego – gwałtowna zmiana władzy, czy finansowego – np. kryzys ekonomiczny). Dla zapewnienia odpowiedniej stabilności finansowej i instytucjonalnej, **FGF jest zarządzany przez narodowy bank Brazylii Banco do Brasil**. Gwarancje świadczone przez FGF nie obejmują projektów na szczeblu prowincji czy regionów, ale dotyczą wyłącznie do przedsięwzięć PPP realizowanych przez władze federalne<sup>165</sup>.

Prawne podstawy wdrażania inwestycji PPP są określane przede wszystkim przez Komitet Zarządzający PPP, który decyduje o tym, jakie rodzaje usług publicznych mogą być realizowane w formie PPP i hierarchizuje je względem ważności i pilności realizacji.

CGP określa także kryteria (min. finansowe), które musi spełnić projekt, aby był zgodny z wytycznymi rządowymi ds. PPP.<sup>166</sup> Komitet Zarządzający PPP jest także odpowiedzialny za koordynację procesów PPP, w tym także procedury przetargowej i prowadzenia nadzoru nad realizacją projektu PPP. CGP szacuje także, jaki wpływ na budżet podmiotu publicznego będą miały poszczególne umowy o PPP (szacunkowe przepływy pieniężne – cash flow – dla każdego projektu).

Partner prywatny, wybrany w przetargu, ma obowiązek utworzenia spółki celowej (SPV), która może funkcjonować zarówno, jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jak i w każdej innej zaakceptowanej formie prawnej.

## **Indie**

Chociaż nie istnieje jeden kompleksowy akt prawny regulujący współpracę w ramach PPP, to rząd federalny podjął szereg kroków w celu ułatwienia realizacji zadań infrastrukturalnych z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego. W 2007 roku powstał program **Mainstreaming PPPs in India**, wdrażany przez Wydział Spraw Gospodarczych Ministerstwa Finansów (Department of Economic Affairs – **DEA**) we współpracy z Azjatyckim Bankiem Rozwoju (Asian Development Bank - **ADB**). Podjęto działania mające na celu rozwój rynku PPP przede wszystkim poprzez **standaryzację procedur i szeroko rozpowszechnioną politykę informacyjną. Wprowadzone procedury są obowiązkowe dla podmiotów podległych władzy federalnej**, takim jak Airports Authority of India czy National Highway Authority of India: **obowiązują także inne niż rządowe podmioty, jeśli wartość przekracza 20 milionów USD**. Dodatkowo DEA we współpracy z ADB przygotowały **wytyczne dla władz stanowych, zainteresowanych projektami PPP**, zgodnie z którymi rządy poszczególnych stanów powinny zastosować się do następujących zaleceń:

- powołać oddzielną jednostkę nadzorującą procesy PPP w danym stanie,
- stworzyć i wdrażać plan rozwoju inwestycji publiczno-prywatnych,
- przygotować odpowiednie akty prawne wyznaczające ramy dla realizowania PPP na danym obszarze.

Niezależnie od znacznego, także i bezpośredniego (projekty) angażowania się centralnych jednostek władzy publicznej w promocję PPP jest ono jednak głównie realizowane na poziomie stanowym i lokalnym (miasta). Kilkaście jednostek lokalnych, zajmujących się koordynacją inwestycji infrastrukturalnych w partnerstwie publiczno-prywatnym różni się między sobą zarówno statusem prawnym jak i zakresem działalności.

---

<sup>165</sup> Prezentacja "Public-Private Partnerships and the FGP", Isaac Averbuch, Waszyngton, 2008.

<sup>166</sup> Global Guide to Public-Private Partnerships, Allen & Overy str.220.

W zakresie procedur akceptacyjnych, to zarówno poszczególne stany, jak i regiony miejskie, mają prawo do samodzielnego występowania, jako strony PPP, z tym zastrzeżeniem, że jeśli nie posiadają odrębnego prawodawstwa dotyczącego PPP, to muszą stosować się do kluczowych regulacji prawnych szczebla centralnego – np. określonych przez Wydział Spraw Gospodarczych Ministerstwa Finansów (DEA) czy spełniać kryteria funduszu VGF (opis poniżej).

Część stanów (np. Punjab, Gujarat czy Andhra Pradesh) posiada własną legislację dotyczącą PPP, która reguluje wszystkie aspekty związane z rozwojem infrastrukturalnym w oparciu o procedurę PPP.<sup>167</sup> Natomiast stany, które nie posiadają własnego prawodawstwa dotyczącego PPP (np. Rajastan, Assam, Kerala) opierają się przede wszystkim na wytycznych DEA i pod tym warunkiem mogą korzystać z „programu startowego” dla PPP przygotowywanego przez Azjatycki Bank Rozwoju. W ramach tej współpracy są zobowiązane min. do:

- utworzenia specjalistycznej jednostki ds. PPP,
- przygotowania planu rozwoju PPP, z zaznaczeniem minimalnej ilości inwestycji PPP w poszczególnych sektorach usług publicznych,
- przygotowania regulacji prawnych dla skutecznego wprowadzania PPP.

Projekty wdrażane przez jednostki publiczne szczebla stanowego i lokalnego (miejskiego) muszą zostać zatwierdzone do realizacji przez władzę centralną, ale tylko wtedy, gdy są to inwestycje o znaczeniu federalnym/międzystanowym, a nie obejmuje projektów na poziomie stanowym/lokalnym (miejskim). W pozostałych przypadkach zatwierdzane są przez władze stanowe lub lokalne.

## Japonia

Podstawowym dokumentem regulującym współpracę publiczno-prywatną przy realizacji projektów PPP jest **ustawa o promocji PFI z 1999 roku (Act on Promotion of Private Finance Initiative – „Ustawa PFI”)**<sup>168</sup>. Po wejściu w życie ustawa była jeszcze dwukrotnie nowelizowana, w grudniu 2001 oraz w sierpniu 2005 roku (przede wszystkim, aby ułatwić dzierżawę terenów należących do podmiotów publicznych). Implementacja Ustawy PFI została wsparta działaniami Japońskiego Banku Rozwoju, który w tym celu udzielał niskooprocentowanych kredytów na realizację zadań infrastrukturalnych oraz innymi metodami ułatwiał finansowanie inwestycji, - m.in. przez emisję obligacji.<sup>169</sup> Polityka rządu została wsparta przez sektor prywatny, który w międzyczasie zdobywał spore doświadczenie w krajach gdzie rozwijało się PPP (m.in. w Wielkiej Brytanii, Kanadzie), które następnie wykorzystywał na gruncie rodzimym.

We wrześniu 1999 roku, na mocy Ustawy PFI powołano Komitet Promocji PFI (**Committee for Promotion of PFI**)<sup>170</sup>, umiejscowiony w ramach rządowej **PFI Promotion Office**. Zadaniem Komitetu jest popularyzacja PPP m.in. poprzez tworzenie przyjaznych przepisów prawnych oraz przewodników<sup>171</sup> (wytycznych) po kluczowych zagadnieniach związanych ze standaryzowaniem projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Wytyczne dotyczą:

- zarządzania projektem,
- właściwego podziału ryzyk,
- optymalizacji współczynnika „Value for Money”,

<sup>167</sup> Global Guide to Public-Private Partnerships, Allen & Overy s.264.

<sup>168</sup> <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/pfi.pdf>.

<sup>169</sup> Krystyna Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne - przesłanki, możliwości, bariery, CeDeWu, s. 131.

<sup>170</sup> <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/4history.html>.

<sup>171</sup> Przewodniki te nie są obligatoryjne, aczkolwiek większość podmiotów publicznych – szczebla zarówno lokalnego jak i centralnego – stosuje je w procesie przygotowania projektu PPP.

- umowy PPP,
- monitorowanie projektów.

Zalecany tryb przygotowania i realizacji projektu PFI/PPP wygląda następująco<sup>172</sup>:

**Krok 1:** Inicjacja projektu, w tym m.in.: analiza potrzeb i możliwości, analiza prognozowanego popytu na usługi, porównanie dostępnych modeli PPP oraz analiza „Value for Money”, na podstawie której zapada decyzja o ewentualnym zastosowaniu formuły PPP.

**Krok 2:** Określenie metody wdrażania projektu - podmiot publiczny decyduje m.in. o: wielkości i lokalizacji projektu, charakterze świadczonej usługi, podziale ryzyka, kwestiach podatkowych, metodach rozwiązywania potencjalnych konfliktów.

**Krok 3:** Wybór najbardziej korzystnej formy realizacji projektu na podstawie analizy „Value for Money”.

**Krok 4:** Składanie ofert i wybór partnera prywatnego.

**Krok 5:** Podpisanie umowy.

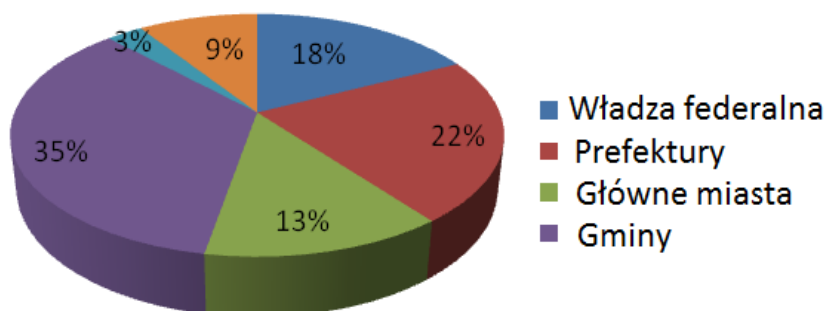
**Krok 6:** Wykonanie umowy.

**Krok 7:** Zakończenie projektu.

Wytyczne tworzone przez Komitet Promocji PFI są wykorzystywane zarówno przez władze na szczeblu samorządowym (ok. 75% inwestycji PFI jest realizowanych lokalnie) jak i przez władze centralną oraz inne jednostki publiczne np. stowarzyszenia uczelni wyższych (pozostałe 25%). Natomiast sam rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Japonii odbywa się przede wszystkim w oparciu o model buduj-przekaż-zarządzaj (BTO).

Procedura akceptacji przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule PPP przez władze szczebla lokalnego i centralnego jest zróżnicowana – władze szczebla lokalnego, aby rozpocząć projekt PPP muszą uzyskać na to zgodę od Lokalnego Zgromadzenia<sup>173</sup>, natomiast na szczeblu centralnym niezbędne jest uzyskanie zgody Parlamentu Japońskiego<sup>174</sup>.

**Wykres 57. Struktura zarządzania projektami PPP w Japonii.**



Stan na czerwiec 2009, <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/7Admin.html>.

<sup>172</sup> Ms. Yu Namba, Research Center for PPP, TOYO University, odpowiedź pisemna na bezpośrednie zapytanie, kwiecień 2011.

<sup>173</sup> Local assembly.

<sup>174</sup> National Diet of Japan.

## Kanada

W Kanadzie partnerstwo publiczno prywatne funkcjonuje od początku lat dziewięćdziesiątych, ale nie stworzono tam specjalnych, wprost nakierowanych na PPP uregulowań prawnych. Niemniej jednak PPP rozwija się szybko, zarówno na poziomie federalnym jak i stanowym – w szczególności w regionach Kolumbii Brytyjskiej, Ontario oraz Quebec.

Na szczeblu federalnym wykorzystuje się **ustawę o Strategicznym Funduszu Infrastrukturalnym<sup>175</sup> z 2002 roku, która zachęca do stosowania PPP, jako formuły realizacji inwestycji publicznych wspólnie przez sektor publiczny i prywatny, we wszystkich przypadkach, w których jest to uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.** Promowaniem PPP zajmuje się także państwowa jednostka – PPP Canada, która współpracuje z rządem w zakresie realizowania wybranych inwestycji infrastrukturalnych w formule PPP. Nie obowiązują krajowe standardy w zakresie umów, wytycznych i dokumentów, choć niektóre federalne organy posiadają takie dokumenty (dotyczą m.in. „Value for Money” i ochrony interesu publicznego).

Na szczeblu lokalnym, regulacje mogą nakładać na samorządy konieczność uzyskania mandatu obywateli do zawierania umów dłuższych niż 5 lat. Obowiązek ten nie istnieje, jeśli w umowie o PPP, partner prywatny w 100% zaspokaja się z płatności dokonywanych przez końcowego odbiorcę usługi.

Analizy projektów PPP są obowiązkowe niezależnie od wartości PPP (szacunkowo koszt inwestycji powinien wynosić powyżej 40 mln CAD<sup>176</sup>, żeby formuła PPP mogła znaleźć zastosowanie). Jeśli wartość inwestycji jest odpowiednio wysoka, podmiot publiczny przeprowadza analizę „Value for Money”, która wykazuje, czy PPP, z ekonomicznego punktu widzenia, jest najbardziej opłacalnym sposobem realizacji danego projektu. Dodatkowo, obowiązkowe są analizy ryzyka, ułatwiające skuteczny podział i zarządzanie ryzykiem w projekcie PPP, a także analiza wykonalności projektu oraz analiza właściwego modelu PPP (w tych stanach, gdzie DBFMO nie jest jedyną formą inwestycji PPP). Zakres obowiązkowych analiz zależy przede wszystkim od regulacji na szczeblu stanowym.

## USA

W USA inwestycje realizujące infrastrukturę dla celów świadczenia usług publicznych pojawiły się już w XIX wieku, kiedy to powstały pierwsze płatne niepubliczne drogi. W XX wieku, prywatni inwestorzy odegrali także ważną rolę w rozwoju miejskiej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz, od lat 80-tych XX wieku, w budowie i eksploatacji więzień<sup>177</sup>. W latach 90-tych natomiast nastąpił wzrost zaangażowania firm prywatnych w realizację autostrad na poziomie stanowym i międzystanowym – przede wszystkim w Kalifornii, Wirginii, Karolinie Południowej i Teksasie. Istotnym czynnikiem stymulującym była ustawa **Intermodal Surface Transportation Act (ISTEA) z 1991 roku**, która zezwala na łączenie finansowania publicznego (federalnego, stanowego) z prywatnym, w celu realizowania autostrad o zasięgu lokalnym (stanowym)<sup>178</sup>, a następnie ustawa **National Highway System Designation Act z 1995 roku**, ułatwiająca pozyskanie finansowania na takie projekty.

Kluczowy wpływ na rozwój realizacji w formule PPP projektów transportowych na poziomie federalnym ma także ustawa **Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA)**,

---

<sup>175</sup> Canada Strategic Infrastructure Fund Act 2002

<sup>176</sup> Understanding PPP in Canada, Association of Consulting Engineering Companies, Canada; str. 13.

<sup>177</sup> Edward R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne, Kraków 2008, str. 67-68.

<sup>178</sup> <http://ntl.bts.gov/DOCS/istea.html>.

uchwalona w 1998 roku. Zapewniła ona **powstanie specjalnego funduszu kredytowego**, z którego Departament Transportu może korzystać przy wspieraniu inwestycji infrastrukturalnych (o wartości powyżej 100 mln USD), takich jak autostrady, drogi tranzytowe czy projekty portowe. Dotychczas w ramach tego funduszu przyznano prawie 5 miliardów USD wsparcia (preferencyjne pożyczki, gwarancje) dla 15 projektów<sup>179</sup>. Warunkiem udzielenia pomocy jest obowiązek dysponowania przez podmioty korzystające ze wsparcia TIFIA własnym wkładem finansowym w wysokości przynajmniej 66% wartości inwestycji (pomoc w ramach TIFIA – w formie kredytów bezpośrednich i gwarancji federalnych - nie może przekroczyć 33% wartości projektu). Dodatkową korzyścią wynikającą z udziału w programie sponsorowanym przez TIFIA jest możliwość skorzystania z pakietu ochronnego w przypadku niepowodzenia inwestycji i związanej z tym upadłości lub likwidacji spółki realizującej.

Kolejnym instrumentem programowo- regulacyjnym usprawniającym realizację PPP na poziomie federalnym jest **The Public-Private Partnership Pilot Program (Penta-P)**, który został **zainicjowany w styczniu 2007 roku**. Inicjatywa powstała na mocy ustawy ***Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users (SAFETEA-LU)***, uchwalonej w sierpniu 2005 roku, która zapewniała 286 miliardów USD wsparcia dla projektów infrastrukturalnych (głównie w sektorze tranzytowym i transportowym) i była koordynowana przez jednostkę Departamentu Transportu – Federal Transit Administration (FTA). Wystarczające zaplecze finansowe - które FTA pozyskała dzięki możliwości wykorzystywania opłat z autostrad międzystanowych do finansowania budowy i remontów nowych autostrad, pozwoliło jej na skuteczne wspieranie inicjatyw PPP poprzez umożliwianie im korzystania z programu Penta Metodą promowania PPP na poziomie federalnym stały się także **obligacje Private Activity Bonds (PAB)**, dzięki którym podmiot realizujący inwestycję w PPP zostaje zwolniony z podatku federalnego (i stanowego – jeśli prawo stanowe tak zadecyduje) pod warunkiem, że prywatny koncesjonariusz spłaci obligacje z przychodów wygenerowanych przez projekt, na realizację którego zostały one zakupione. Obligacje PAB stały się bardziej popularne od 2005 roku, kiedy do rodzaju projektów, które mogą być realizowane dzięki zakupie PAB, zostały dołączone autostrady oraz punkty przeładunku towarów. PAB mogą być emitowane zarówno przez dany stan, realizujący inwestycję w PPP, jak i konkretną publiczną jednostką zamawiającą lub spółkę powołaną do realizowania danego projektu PPP. Obecnie sektory, które mogą skorzystać ze zwolnień z podatku federalnego, w ramach inwestycji w PPP należą m.in.: lotniska, przystanie i doki, infrastruktura ściekowa, utylizacja odpadów, międzymiastowe projekty szybkiej kolei oraz autostrady, mosty i tunele. Nabycie obligacji PAB przez podmioty realizujące inwestycję w PPP musi być poprzedzone stosowną zgodą ze strony Departamentu Transportu; skorzystanie z ze zwolnienia od płatności podatku stanowego jest uzależnione od tego czy zakres przedmiotowy projektu PPP znajduje się na stanowej liście priorytetów.

Działania podjęte w celu ożywienia amerykańskiej gospodarki zaowocowały ustawą federalną **American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)**, która weszła w życie w 2009 roku<sup>180</sup>, jako jeden z elementów anty kryzysowego „Pakietu Obamy”. ARRA ma doprowadzić m.in. do **ograniczenia bezrobocia poprzez stymulację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego** w takich obszarach jak: rozbudowa projektów szybkiej kolei, realizowanie inwestycji w odnawialne źródła energii oraz projekty transportowe. **Na ten cel przeznaczonych zostało ponad 15 miliardów USD**, z których przyznawane są, przez Ministerstwo Transportu, granty oraz gwarancje kredytowe.

<sup>179</sup><http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>.

<sup>180</sup>Allen & Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships (PPP), s. 251.

**W USA nie funkcjonują obligatoryjne, odmienne od ogólnie obowiązujących, wymogi w zakresie trybu i procedur aplikacyjnych w zakresie przygotowania i realizacji projektów w formule PPP. Specjalne normy postępowania pojawiają się w sytuacji aplikacji o wsparcie publiczne uruchamiane w ramach wielu programów (federalnych i stanowych) stymulujących rozwój PPP i dotyczą przede wszystkim zasad publicznego wsparcia finansowego dla projektów PPP, a nie sposobu ich przygotowania i realizacji. Co więcej, zgodnie z doktryną „Prawa Miejscowego”<sup>181</sup>, która umożliwia władzom stanowym podejmowanie decyzji bez konieczności konsultowania się z władzą centralną, narzucenie przez władze federalne takich odrębnych norm postępowania przy realizacji projektów PPP byłoby trudne do stosowania w praktyce. W 27<sup>182</sup> stanach, w których występuje ta zasada, przedsięwzięcia realizowane w formule PPP mogą być przygotowywane i zgodnie z regułami obowiązującymi w danym stanie, bez konieczności uzyskiwania, każdorazowo, zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia PPP.**

Z uwagi na charakter prawa precedensowego funkcjonującego w USA, także i w poszczególnych stanach nie obowiązują jednolite akty prawne regulujące całość zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego, a przesłanki wyboru metod i trybu realizowania projektów PPP oparte są raczej na dobrych praktykach, niż na obligatoryjnych zapisach prawa – zarówno na szczeblu federalnym jak i stanowym opracowywane są zalecane wzorce postępowania. I tak np. opracowana pod egidą federalnego Ministerstwa Transportu „ścieżka dojścia”, - informuje władze stanowe, w jaki sposób tworzyć i rozbudowywać przepisy prawne dotyczące PPP na szczeblu stanowym by móc skorzystać ze wsparcia finansowego uruchamianego na szczeblu krajowym. Różnice w poszczególnych stanach dotyczą przede wszystkim trybu podejmowania decyzji (jednostkowy podmiot publiczny czy ciało kolegialne na poziomie stanowym, preferowanego modelu realizacji oraz formułowania kryteriów wyboru PPP, jako formy realizacji przedsięwzięcia.

---

<sup>181</sup> „Municipal Home Rule”, Allen& Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships (PPP), s. 248.

<sup>182</sup> 12 stanów stosuje doktrynę „Prawa Miejscowego” w sposób szeroki, zaś 15 stanów stosuje tę doktrynę w sposób ograniczony/częściowy.

## 6. PERSPEKTYWY ROZWOJU RYNKU PPP W POLSCE

---

Wartość polskiego rynku PPP, do czerwca 2011 roku, IPPP szacuje na ponad 3,5 mld netto<sup>183</sup>. Po doliczeniu zidentyfikowanych, planowanych projektów samorządowych, jego wartość zwiększa się o kolejne 15 mld PLN<sup>184</sup>. Podobnie wyglądają przytaczane już szacunki Investment Support oraz Centrum PPP<sup>185</sup>.

Powyższe wyliczenia oparte są na informacjach ogłoszonych formalnie postępowaniach poszukiwania partnera prywatnego i dotyczą w zasadzie jedynie samorządowych przedsięwzięć w zakresie PPP.

Potencjalny rynek PPP to jednak nie tylko domena usług publicznych znajdujących się kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego. Znaczne potrzeby występują niemal we wszystkich dziedzinach uznanych w Polsce za usługi publiczne, a zwłaszcza w:

- infrastrukturze transportowej (drogi, kolej, lotniska),
- ochronie zdrowia (szpitale i centra diagnostyczne),
- mieszkalnictwie ( w tym przede wszystkim na wynajem o umiarkowanym czynszu),
- gospodarce odpadami w tym utylizacji śmieci,
- energetyce, w tym energii odnawialnej,
- infrastrukturze teleinformatycznej (dostęp do Internetu),
- transporcie publicznym,
- więziennictwie,
- bazie bytowej szkolnictwa wyższego,
- sporcie i rekreacji,
- przedsięwzięciach rewitalizacyjnych,
- powietrznym transporcie strategicznym.

Jak łatwo zauważyć, znaczna część wymienionych tu usług publicznych należy do kompetencji władzy publicznej szczebla krajowego. Na tym zaś poziomie, żaden projekt PPP nie został do tej pory – skutecznie – uruchomiony. Poprawa poziomu i jakości świadczenia wielu wymienionych wyżej, a należących do kompetencji władzy publicznej szczebla krajowego i regionalnego usług publicznych, jest szczególnie pilna – naglą terminy zobowiązań traktatowych (spełnienie standardów unijnych – szpitale, więzienia). Brak poprawy w innych kategoriach (infrastruktura drogowa, kolejowa, cyfryzacja) wywiera natomiast negatywny wpływ na warunki gospodarowania i jakości życia. Biorąc powyższe pod uwagę, potencjalny rynek projektów partnerstwa publiczno - prywatnego jawi się

---

<sup>183</sup> Raport Samorządowy PPP op. cit., s. 27.

<sup>184</sup> Ib., s. 27.

<sup>185</sup> Wg szacunków Investment Support oraz wyliczeń własnych, szacunkowa wartość polskiego rynku PPP (na podstawie ogłoszeń) to 1,97 mld PLN , w 2009 r., 1,88 mld PLN w 2010 r. oraz ok. 1 mld PLN na koniec III kw. w 2011 r.

znakomicie większy niż ten opisany wartością przedsięwzięć PPP rozpoczętych już przez jednostki samorządu terytorialnego.

Według Witolda M. Orłowskiego, skala potrzeb inwestycyjnych w zakresie dostarczania dóbr publicznych w Polsce jest ogromna, znacznie wyższa niż w innych krajach Zachodniej Europy - „jak sugerują dane GUS i porównania międzynarodowe, majątek trwały służący temu celowi w Polsce jest z jednej strony stosunkowo skromny (stanowi on równowartość ok. 45% PKB, wobec typowego w Zachodniej Europie poziomu ok. 50% PKB), z drugiej zaś w ogromnym stopniu zużyty (według GUS skala zużycia to 46%). Dodatkowo, zapotrzebowanie na dobra publiczne będzie w najbliższych latach silnie wzrastać wraz z rozwojem gospodarczym”<sup>186</sup>.

Witold M. Orłowski szacuje, iż łączne skumulowane nakłady inwestycyjne brutto w sektorze dostarczania dóbr publicznych (przy założeniu średniorocznego tempa wzrostu polskiego PKB w latach 2011-22 na poziomie ok. 4 %,) wynieść powinny w Polsce, w latach 2011-22, ok. 1150 mld PLN, czyli 323 mld EUR (ceny stałe 2009)<sup>187</sup>. Aby więc uzyskać (za 10 lat) zwiększenie majątku w tym sektorze do średniego obecnie poziomu zachodnioeuropejskiego, konieczny jest wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z poziomu 4.4% PKB obserwowanego w roku 2010, do poziomu 5.1% PKB w latach 2020-22<sup>188</sup>.

Różnica między sformułowanymi powyżej potrzebami inwestycyjnymi, a dostępnymi środkami publicznymi stanowi lukę finansową – jest to wartość środków inwestycyjnych, „których brakować będzie w sektorze publicznym na to, by uzyskać w roku 2022 pożądany poziom majątku trwałego służącego dostarczaniu dóbr publicznych. Roczna luka finansowa w latach 2011-22 waha się pomiędzy 116 mld PLN a 197 mld PLN (w cenach stałych roku 2009). Oznacza to, że takiej właśnie kwoty zabraknie w sektorze publicznym (wraz ze środkami z UE) dla sfinansowania potrzebnych inwestycji”<sup>189</sup>.

Problem luki finansowej można rozwiązać dwojako: poprzez ograniczenie tempa modernizacji kraju – podaż usług publicznych w roku 2022 kształtowałaby się poniżej potrzeb gospodarki i społeczeństwa, ale jak pisze cytowany tu autor: „w takiej sytuacji nie dałoby się jednak prawdopodobnie uzyskać założonego [...] tempa wzrostu PKB”<sup>190</sup>. Drugim sposobem jest poszukiwanie, alternatywnych źródeł finansowania niezbędnych inwestycji, w sektorze prywatnym. Odbywać się to może albo w drodze prywatyzacji części sektora bądź, gdy taka prywatyzacja nie jest możliwa do przeprowadzenia, poprzez pozyskiwanie współpracy kapitału prywatnego w formule partnerstwa publiczno – prywatnego.

---

<sup>186</sup> W.M. Orłowski, Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011, s. 10

<sup>187</sup> *Ib.*, s. 14.

<sup>188</sup> *Ib.*, s. 15.

<sup>189</sup> *Ib.*, s. 16.

<sup>190</sup> *Ib.*, s. 17.



Według wyliczeń W. M. Orłowskiego, gdyby „luka finansowa miała być w całości pokryta projektami PPP, oznaczałoby to, w latach 2011-22, konieczność sfinansowania w oparciu o PPP ok. 10-17% inwestycji w rozwój majątku trwałego służącego świadczeniu usług publicznych. Obecnie istniejąca luka finansowa (pokrywana przede wszystkim zobowiązaniami dłużnymi) wzrosłaby z poziomu 0.5-0.6% PKB w latach 2011-13 do 0.7-1.2% PKB w latach 2020-22 a więc z **2-3 mld PLN do 4-7 mld PLN**. Jest to więc zarazem szacunek rocznej wartości możliwych projektów PPP w Polsce”<sup>191</sup>.

Czy taka skala projektów PPP w Polsce jest wyobrażalna? Analizując przykłady innych krajów można, zdaniem cytowanego tu autora, udzielić odpowiedzi pozytywnej. Potencjalna skala potrzeb PPP w Polsce (w relacji do PKB) jest zbliżona do doświadczeń brytyjskich i portugalskich<sup>192</sup>. Końcowy wniosek autora przywoływanej tu analizy potencjalnej wielkości rynku PPP w Polsce brzmi następująco: „formułując ostateczne wnioski, należy więc zachować ostrożność. Z jednej strony, w Polsce niewątpliwie istnieje duży potencjał rozwoju PPP. Z drugiej, rozwój PPP wymagałby silnego wzrostu kompetencji, doświadczenia, umiejętności planowania i kontroli efektywności projektów w sektorze publicznym. Choć nie ma wątpliwości, że obecnie głównym motywem rozwoju PPP w Polsce byłby motyw księgowy (ograniczenia budżetowe sektora publicznego), to na dłuższą metę główną rolę powinien odgrywać motyw efektywnościowy”<sup>193</sup>.

Omawiane szeroko w Raporcie badania istniejącego rynku PPP (w tym i uwarunkowań podejmowania decyzji o PPP) potwierdzają powyższe rozważania o charakterze teoretycznym.

Konfrontacja planów samorządów terytorialnych z możliwościami finansowania nowych przedsięwzięć z zakresu usług publicznych wyraźnie ukazuje, iż w świetle wysokiego, sięgającego dopuszczalnego Ustawą o finansach publicznych limitu zadłużenia zarówno sektora samorządowego<sup>194</sup> jak i rządowego (55%), możliwość realizacji zaplanowanych już przez samorzady inwestycji<sup>195</sup> jest mało realna. Podobnie, jeśli nie bardziej drastycznie (wykres 58), ma się sprawa z możliwością realizacji potrzeb inwestycyjnych szczebla krajowego – poziom zadłużenia jest tu wyższy, a możliwości cięcia wydatków bieżących mniejsze (wymagające trudnych do zaakceptowania przez społeczeństwo zmian ustawowych). Oznacza to poważne ograniczenie możliwości dalszego zadłużania się państwa a tym samym, dostępnych do wykorzystania na te cele, środków publicznych.

---

<sup>191</sup> *Ib.*, s. 18.

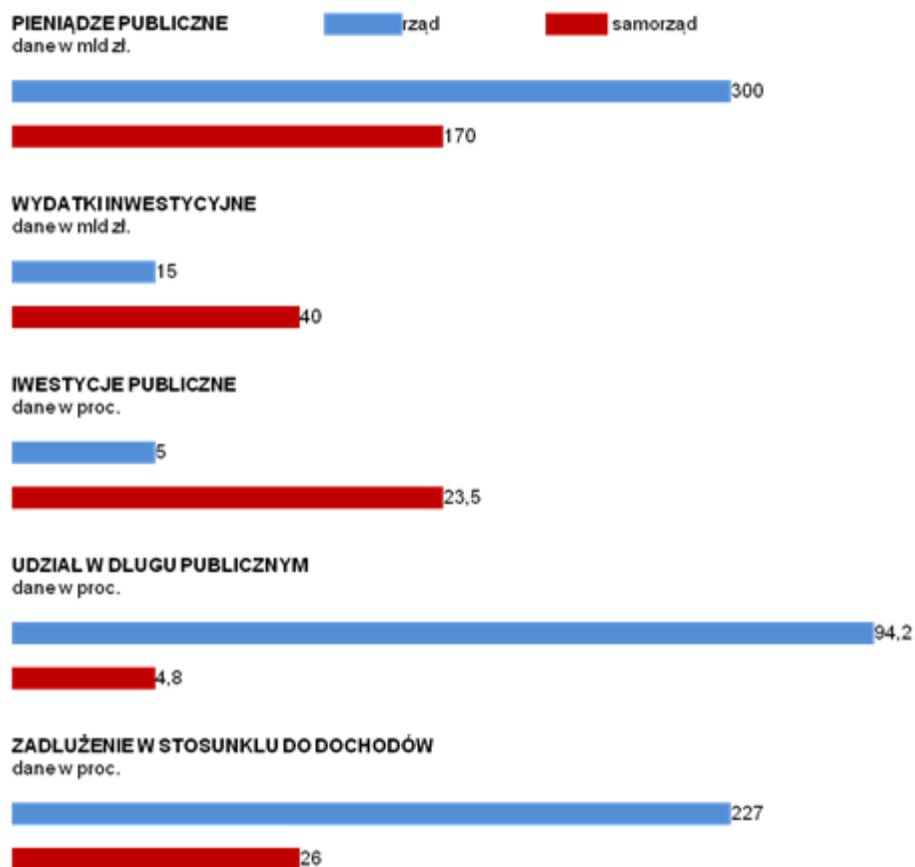
<sup>192</sup> Doświadczenia brytyjskie - Udział PPP w inwestycjach w rozwój majątku służącego dostarczaniu dóbr publicznych 23%; doświadczenia portugalskie - udział PPP w inwestycjach w rozwój majątku służącego dostarczaniu dóbr publicznych 19%. (W.M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne...*, op. cit., s.17).

<sup>193</sup> *Ib.*, s. 17.

<sup>194</sup> W kilku miastach oznacza to wprost balansowanie na granicy dopuszczalnego limitu, zwłaszcza w latach 2012-2013. Raport Samorządowy PPP, op. cit., s. 37.

<sup>195</sup> W świetle przytoczonej w dwóch kolejnych (2009 i 2010) raportach IPPP argumentacji i wyliczeń, zamierzenia inwestycyjne miast wydają się nie realistyczne, zbyt wysokie w stosunku do rzeczywistych możliwości ich sfinansowania.

Wykres 58. Zadłużenie szczebla krajowego i samorządowego



Źródło: Gazeta Wyborcza, 11 maja 2011 r.

Realizacja przedsięwzięć w zakresie usług publicznych w formule PPP, jeśli jest ono realizowane pod rygorami decyzji 18/2004 Eurostatu (odpowiedni podział ryzyk<sup>196</sup>), wydaje się zatem skuteczną metodą zacierania sprzeczności między potrzebami inwestycyjnymi sektora usług publicznych a realnymi możliwościami ich finansowania. Zastępując, powszechnie stosowane w projektach realizowanych tradycyjnie (zamówienie usługi) instrumenty dłużne, pozwala bowiem uciec przed bolesną alternatywą: albo reforma finansów publicznych, albo poprawa poziomu i jakości świadczonych usług publicznych. Nie bez znaczenia jest też polityczno-społeczny wymiar zwiększenia dostępu do usług publicznych i wzrost standardu ich świadczenia – poprawa sytuacji w istotny sposób wpływać może na poziom przyzwolenia społecznego na przeprowadzenie niezbędnych reform, w tym reformy finansów publicznych i tym samym dostarczyć pozytywnych uwarunkowań stabilnego wzrostu gospodarczego. Jeśli zatem podtrzymana zostanie strategia gospodarcza zakładająca ok. 4% średni wzrost gospodarczy w najbliższych 5 – 10 latach, realizowany równoległe do obniżania deficytu finansów publicznych, jednym z ważniejszych narzędzi realizacji tej strategii będzie właśnie szybki rozwój rynku PPP.

<sup>196</sup> Zagadnienie to zostało szerzej omówione w punkcie 5.2.4

## PODSUMOWANIE

Przedstawiony w Raporcie opis uwarunkowań oraz analiza funkcjonowania rynku PPP w Polsce pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- ✓ formuła PPP jest coraz powszechniej na świecie stosowaną, skuteczną i efektywną metodą świadczenia usług publicznych, pozwalającą na adekwatną do rosnących oczekiwań społecznych poprawę z standardu ich świadczenia. Podstawową zaletą PPP jest wykorzystanie w tym celu potencjału finansowego i umiejętności kapitału prywatnego. Pozyskanie dodatkowego kapitału i delegowanie do firm prywatnych ryzyk immanentnych dla działań gospodarczych, zwiększa skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych; pozostawienie odpowiedzialności za poziom i jakość świadczonych usług po stronie publicznej (ryzyko polityczne), uruchamia skuteczny mechanizm stymulowania społecznie oczekiwanej dostępności do usług publicznych oraz standardu ich świadczenia;
- ✓ Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej regulacjami, odpowiedni podział ryzyk między partnerami PPP, pozwala na uniknięcie obciążania limitów zadłużenia (budżetów publicznych), mimo podejmowania przez partnera publicznego – w stosunku do partnera prywatnego – zobowiązań finansowych. W sytuacji konieczności zmniejszenia deficytu finansów publicznych, jest to dodatkowy argument (obok większej efektywności wynikającej z samej formuły współpracy) przemawiający za działaniami prowadzącymi do upowszechnienia PPP w Polsce;
- ✓ Potrzeby w zakresie usług publicznych w Polsce są ogromne, a możliwości finansowe ich realizacji – ograniczone. Zwiększenie (w okresie 10 lat) majątku w tym sektorze, do średniego obecnie poziomu zachodnioeuropejskiego, oznaczałoby wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z poziomu 4.4% PKB w roku 2010, do poziomu 5.1% PKB w latach 2020-22<sup>197</sup>. Luka finansowa w latach 2011-22 szacowana jest na kwotę **116 -197 mld PLN**<sup>198</sup>. Gdyby miała być ona w 17 % finansowana projektami PPP, oznaczałoby to, w latach 2011-22, konieczność poniesienia z tego tytułu rocznych nakładów rządu **4-7 mld PLN**. Jest to zarazem szacunek potencjalnej wartości rynku PPP w Polsce w analizowanym okresie<sup>199</sup>.
- ✓ Polski rynek PPP dopiero powstaje. Pod rządami poprzednio obowiązującej Ustawy o PPP z 2005 r. nie powstał żaden projekt. Przepisy nowej ustawy weszły w życie w lutym 2009 r. Trzy lata działania nowych regulacji zaowocowały 118 ogłoszeniami o poszukiwaniu partnera prywatnego, z tego 24 zakończyły się podpisaniem umowy – tzw. zamknięcie komercyjne (dane na koniec III kw. 2011 r.). Wartość rynku PPP, obliczana w oparciu o ogłoszenia, szacuje się na ok. 2,5 mld PLN netto<sup>200</sup>. Szacunki robione w oparciu o plany zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększają tę wielkość do 15 mld PLN – okres realizacji tych planów nie jest określony<sup>201</sup>. Porównanie tych liczb z liczbami opisującymi wartość rzeczywistego, rocznego portfela projektów PPP ( kilka razy mniejszymi), potrzebnego dla pokrycia luki finansowej, jasno pokazuje, że Polska jest nadal na początku drogi prowadzącej do szerokiego, adekwatnego do potrzeb, stosowania PPP.

---

<sup>197</sup> W.M. Orłowski, Potencjalne makroekonomiczne..., op. cit., s. 15.

<sup>198</sup> Ib., s. 14.

<sup>199</sup> Ib., s. 18.

<sup>200</sup> Ib., s. 14.

<sup>201</sup> Raport Samorządowy PPP op. cit., s. 27.

- ✓ Jak się wydaje, istnieje duża zgodność poglądów środowisk eksperckich i władz publicznych w zakresie pilnej potrzeby implementacji PPP do polskiej praktyki realizacji zadań publicznych. Wskazuje się przy tym na nieuchronną konieczność większej aktywności administracji rządowej przy opracowywaniu i wdrażaniu niezbędnych rozwiązań systemowych. Bardziej podzielone są opinie w ocenie istniejących regulacji prawnych a także niezbędnych działań, o charakterze instytucjonalno – finansowym, wspierających upowszechnianie PPP.

Poniżej przedstawiono kompleksową propozycję takich rozwiązań, opracowaną w oparciu o kilkuletnią, szeroko prowadzoną dyskusję z podmiotami prywatnymi, przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego).

### **Propozycje rozwiązań systemowych w zakresie upowszechniania PPP w Polsce**

#### **1. Opracowanie rządowej polityki stosowania PPP, jako formy realizacji usług publicznych**

##### **Cel:**

- Przełożenie woli politycznej na język świadomych, planowych działań praktycznych – **gdzie** (w jakim sektorze, branży), **kiedy i jak stosować PPP**.

##### **Co należy zrobić?**

- a. Opracować długookresową, do roku 2030<sup>202</sup>, politykę stosowania PPP w Polsce;
- b. Powołać komórkę organizacyjną w Ministerstwie Gospodarki (ewentualnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwie Finansów), odpowiedzialną za opracowanie ww. polityki.

#### **2. Opracowanie strategii implementacji PPP do polskiej praktyki.**

##### **Cel:**

- Stworzenie struktury organizacyjno - wykonawczej (w tym i koordynującej działania podmiotów publicznych) niezbędnej dla urzeczywistnienia polityki stosowania PPP w Polsce;
- Opracowywanie średniookresowych programów upowszechniania wiedzy i umiejętności stosowania PPP w Polsce.

##### **Co należy zrobić?**

- a. Powołać pełnomocnika rządu ds. PPP (umieszczonego w Ministerstwie Gospodarki lub w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), odpowiedzialnego za sformułowanie strategii stosowania i upowszechniania PPP, w tym koordynację działań poszczególnych resortów i samorządów terytorialnych a także współpracę z podmiotami rynkowymi;
- b. Opracować i skoordynować<sup>203</sup> strategię upowszechniania wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie wykorzystywania formuły PPP dla świadczenia usług publicznych w Polsce;

---

<sup>202</sup> Ten sam horyzont czasowy, który został przyjęty w strategicznych dokumentach rządowych: „Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. KPRM, Warszawa 2009 r; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2030 roku. Cel strategiczny – wzrost społecznego kapitału rozwoju i zaufania między ludźmi KPRM, Warszawa 2011 r. (<http://zds.kprm.gov.pl/raport-polska-2030-wyzwania-rozwojowe>, <http://zds.kprm.gov.pl/raporty>).

- c. Opracować i uruchomić systemowe rozwiązania pozwalające na zmniejszania poziomu ryzyk ponoszonych przy realizacji projektów w formule PPP.

### 3. Rozwiązania instytucjonalne

#### Cel:

- Uruchomienie struktury organizacyjnej pozwalającej na realizację celów programowych określonych w polityce stosowania PPP i strategii upowszechnienia tej formuły realizacji usług publicznych.
- Uruchomienie instytucji zmniejszających poziom ryzyk związanych ze stosowaniem formuły PPP.

#### Co należy zrobić?

- a. Utworzenie w Ministerstwie Gospodarki jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za implementację PPP w Polsce, nadzorowanej bezpośrednio przez Pełnomocnika;
- b. Utworzenie w poszczególnych ministerstwach jednostek organizacyjnych ds. PPP – tych nadzorujących sektory wskazane w dokumencie programowym rządu (patrz pkt.1), jako szczególnie predysponowane do stosowania formuły PPP;
- c. Uruchomienie systemowego wsparcia ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania PPP (np. na wzór - Ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych<sup>204</sup>: kredyt preferencyjny finansujący część kosztów przygotowania projektu PPP);
- d. Uruchomienie systemu poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć PPP<sup>205</sup>;
- e. Uruchomienie instytucji oceniającej korzystność wyboru formuły PPP w porównaniu do formuły tradycyjnej.

**Instytucje wymienione w punkcie c, d, e powinny zostać zlokalizowane w BGK. Prace nad jednostką punktu e. są zaawansowane; instytucje punktów c i d wymagają – jak się wydaje – rozwiązań ustawowych.**

### 4. Regulacje prawne

#### Cel:

---

<sup>203</sup> Obecnie poszczególne resorty (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, PARP) dysponują środkami finansowymi (środki unijne), które mogą być na ten cel wydatkowane. Z wyjątkiem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – platforma współpracy z samorządami terytorialnymi - nie istnieje jednak żaden ośrodek programowo-koordynujący; w większości przypadków brak wyodrębnionych jednostek wewnętrznych dysponujących programem działania, wiedzą i kwalifikacjami; brak też komunikacji między resortami.

<sup>204</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. z 2003 Nr 223, poz. 2218 z późn. zm.).

<sup>205</sup> Jedną z najistotniejszych zalet PPP jest możliwość nie obciążania długu finansów publicznych finansowymi zobowiązaniami władzy publicznej związana z odpowiednim podziałem ryzyk między partnera publicznego i prywatnego. Jednak przy trudnych uwarunkowaniach rynkowych prawidłowy z tego punktu widzenia podział może jednak nie wystarczyć – ze względu na żądanie przez banki dodatkowych gwarancji strony publicznej; ułatwia to dostęp do kredytu, ale zmienia podział ryzyk i w wymiarze krajowym, zwiększa poziom długu publicznego. Dlatego wiele krajów stosuje specjalne linie poręczeniowe jak np.: Niemcy, Francja, Brazylia, USA, Indie.

- Zachowanie przyjaznych dla stosowania formuły PPP uwarunkowań prawnych.
- Standaryzacja analiz i procedur aplikacyjnych.

**Co należy zrobić?**

- a. Inkorporować do prawa polskiego, na drodze ustawowej, ww. decyzję EUROSTATU;
- b. Znowelizować regulacje kwalifikujące, odpowiednio do specyfiki PPP, wydatki podmiotu publicznego (majątkowe, bieżące) z tytułu wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu.
- c. Opracować podstawowe zasady i normy postępowania w procesie przygotowania przedsięwzięcia PPP;
- d. Stale i aktywnie monitorować proponowane zmiany w regulacjach prawnych (Sejm, ministerstwa) – w zakresie pełnomocnika ds. PPP.

## BIBLIOGRAFIA

---

### Publikacje:

- *A Practical Guide to PPP in Europe*, City & Financial Publishing, Londyn, 2008.
- Allen & Overy, *“Global Guide to Public-Private Partnerships”*, marzec 2010.
- Arthur Andersen and Enterprise LSE, *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, styczeń 2000.
- Averbuch Isaac, prezentacja *Public-Private Partnerships and the FGP*, Waszyngton, 2008.
- Button Maurice, *A Practical Guide to PPP in Europe*, City & Financial Publishing, 2008.
- *Capital markets in PPP financing*, European PPP Expertise Centre, marzec 2010.
- Cenker A., *Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2009.
- Cieślak R., PPP czy koncesja?, „Builder”, wrzesień 2009.
- Cieślak-Wróblewska Aneta, *Mniej współpracy biznesu i administracji*, Rzeczpospolita, artykuł z dnia 07.10.11.
- *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP*, Deloitte, 2006.
- CMS Cameron McKenna, *“PPP in Europe 2010”*, 2010.
- *Co zmienić, aby rozwinąć PPP w Polsce*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, 2008.
- Cooper Dale, Grey Stephen, Raymond Geoffrey, Walker Phil *Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements*, John Wiley & Sons, 2005.
- *Dealogic Global Finance Project Review*, styczeń 2010.
- *Delivering better Value for Money from the PFI*, House of Commons Report, Londyn, 2003.
- *Delivering PPP Promise: A review of PPP issues and activity*, PriceWaterhouseCoopers, 2005.
- DLA PIPER, *“European PPP Report 2009”*.
- Edward R. Yescombe, *“Partnerstwo publiczno-prywatne”*, Kraków, 2008.
- EIB, *“Economic and Financial Reports Volume” 04/2010*.
- EPEC, *“Przewodnik po materiałach informacyjnych – zbiór tekstów źródłowych dotyczących partnerstwa publiczno – prywatnego”*, 2011.
- *EU Communications on PPPs and Community Law on Public Procurement and Concessions - Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu*

Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, Bruksela, 2005.

- Gajewska-Jedwabny A. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C. H. Beck Warszawa, 2007.
- GfK Polonia, *Ocena nowego modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, badanie przeprowadzone przez Instytut Badania Opinii GfK Polonia na zlecenie Kancelarii Prawnej Wojciechowska & Kotarba, marzec-kwiecień 2009.
- Glapa Anna, *Partnerstwo publiczno – prywatne, jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa, 2005.
- Główny Urząd Statystyczny, *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, Warszawa, 2010.
- *Green Paper on Public-Private Partnership and Community law on Public Contracts and Concessions*, European Commission, COM (2004) 327, kwiecień 2004.
- Grimsey Darrin & Mervin K. Lewis *Public-Private Partnership: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, USA, 2004.
- *Guide for Nova Scotia Municipalities, Strategic Public Private Partnering*, raport opracowany przez władze kanadyjskiej prowincji Nowa Szkocja, 2001.
- Herbst I., *Ocena możliwości prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule PPP w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, seria „Rewitalizacja miast polskich”*, tom VIII, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 2010.
- Herbst I., *PPP jako forma publicznego zarządzania w warunkach kryzysu*, referat konferencję „Raport o zarządzaniu. Lekcje z kryzysu”, data udostępnienia: 25.09.2010, Akademia Leona Koźminkiego; ([http://www.kozminski.edu.pl/index.php/pl/referaty\\_konferencyjne/](http://www.kozminski.edu.pl/index.php/pl/referaty_konferencyjne/)).
- *Infra-K, Investing in infrastructure in Brasil*, Market Research, 2010.
- *Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata. Centra PPP*, analiza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Centrum PPP, 2011.
- Jakobson Charles D., *Ownership and Financing of Infrastructure – Historical Perspectives*, World Development Report 1994.
- Jadach-Sepioto A., *Analizy ekonomiczno – finansowe w projektach PPP*, materiały niepublikowane, Studia podyplomowe „Przygotowanie i zarządzanie przedsięwzięciami partnerstwa publiczno – prywatnego”, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2010.



- Kappeler Andreas, Nemoz Mathieu, *Economic and Financial Report 2010/04, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS*, European Investment Bank, 2010.
- Korbus B. P., *Partnerstwo publiczno- prywatne*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2003.
- Korbus B. P., *Jak wdrożyć udany projekt PPP?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2005.
- Korbus Bartosz Piotr, Strawiński Mariusz, *Partnerstwo publiczno- prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Bartosz Piotr Korbus, Mariusz Strawiński, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, 2006.
- Korbus Bartosz Piotr, Marchewka Mikołaj, Wawrzyniak Marcin, Bitner Michał, *Badanie potrzeb i możliwości inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym*, raport opublikowany w magazynie „Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych” Nr 5(8)/2009.
- Korczyński Tomasz, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek; *„Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno – prywatnych”*, Warszawa, 2010.
- Kornberger – Sokołowska E. (red. nauk.), *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2008.
- Król M.K., *BOT w projektach partnerstwa publiczno- prywatnego*, Difin Warszawa, 2006.
- Kulesza Michał, Bitner Michał, Kozłowska Agata, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym*, Dom wydawniczy ABC, Warszawa, 2006.
- Krystyna Brzozowska, *„Partnerstwo publiczno- prywatne - przesłanki, możliwości, bariery”*, wyd. CeDeWu, 2007.
- *Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, PWC, Wardyńscy i Wspólnicy, 4CFuture, Warszawa, 2009.
- Link Albert N., *Public-Private Partnerships - Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, 2006.
- Łyszek K., Domurat M., *Uregulowania prawne dotyczące PPP oraz koncesji na roboty budowlane i usługi*, [w:] *Partnerstwo publiczno – prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź* (praca zbiorowa), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2009.

- *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA95*, EUROSTAT, European Commission, Luxembourg, 2010.
- *Market Update - Review of the European PPP Market in 2010*, EIB EPEC, 2010.
- Maurice Button, *"A Practical Guide to PPP in Europe"*, City & Financial Publishing, 2008.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno - prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Szkoły Głównej Handlowej Warszawa, 2005.
- Mysiorski Bartosz, *Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce*, praca niepublikowana, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2008.
- Orłowski W.M., *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa, 2011.
- *Partnerships Victoria Guidance Material. Practitioners' Guide*, Department of Treasury and Finance, State of Virginia, czerwiec 2001.
- *Partnerstwo publiczno – prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź* (praca zbiorowa), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- *Partnerstwo publiczno – prywatne w praktyce*, praca zbiorowa: PricewaterhouseCoopers, Chadbourne & Parke, C.H. Beck, Warszawa, 2010.
- *Partnerstwo publiczno-prywatne, jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa, 2005.
- *Partnerstwo publiczno-prywatne, jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, 2002.
- *PFI: meeting the investment challenge*, HM Treasury, Londyn, 2003.
- *PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects*, KPMG, maj 2010.
- *PPPs in the aftermath of the financial crisis - a global overview* – prezentacja PWC, marzec 2011.
- *PPPs in Developing Economies: Overcoming Obstacles to Private Sector Participation*, DEPFA BANK, Dublin, 2007.
- Przemysław Zaremba, Jarosław Dąbrowski, *Ile lat potrzeba na rozwój rynku PPP w Polsce? Zaawansowanie projektów oraz działania ukierunkowane na rozwój rynku PPP*, raport przygotowany na śniadanie prasowe, Deloitte, Centrum PPP, Warszawa, marzec 2011.
- *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela, 2008.
- *Public Finance Guidelines. PPP Toolkit*, European Bank for Reconstruction and Development, styczeń 2004.

- *Public Sector Comparator*, Working Paper 16, Ecorys, Warszawa, 2003.
- *Public Private Comparator*, PPP Knowledge Centre – Holenderska grupa zadaniowa przy Ministerstwie Finansów, Haga, 2002.
- *Public Sector Comparator – Technical Note*, Partnerships Victoria – australijska agenda rządowa ds. PPP przy Ministerstwie Skarbu i Finansów, Melbourne, 2001.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 1999.
- Renda A., Schrefler L., *Public – private partnerships. Models and trends in the European Union*, European Parliament, IP/A/IMCO/SC/2005-161, 2006.
- *Risk Management for PPP Projects and Project Portfolios from an Investors Perspective*, Clemens Elbink, Hans Wilhelm Alfen, Queensland University of Technology, Australia, 2005.
- *Rola EBI w Partnerstwach Publiczno-Prywatnych*, Europejski Bank Inwestycyjny, 2004.
- *Rynek PPP w Polsce 2009 - Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Investment Support, Warszawa, 2009.
- *Rynek PPP w Polsce 2010 - Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce w 2010 r.*, Investment Support, Warszawa, 2010.
- *Rynek PPP w Polsce 2011 - Raport na temat rynku partnerstwa publiczno-privatnego i koncesji w I połowie 2011 r.*, Investment Support, Warszawa, 2011.
- Siwek Krzysztof, *W kierunku konkurencyjnego rynku gazu w Polsce – koncepcja PPP*, Ministerstwo Infrastruktury, <http://arek.derkacz.fm.interia.pl/materialy/4.pdf>.
- Standard & Poor's *PPP Credit Survey*, 2005.
- *Tworzenie podstaw dla PPP w Polsce – Podsumowanie*, Ecorys, PPP Toolkit.
- Uchwała Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.
- Urząd Zamówień Publicznych, „Partnerstwo publiczno – prywatne. Poradnik”, Warszawa, 2010.
- *Value for Money Assesment Guidance*, HM Treasury, Londyn, 2006.
- *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative* – raport zlecony przez Grupę Zadaniową (Treasury Taskforce) Ministerstwa Finansów Wielkiej Brytanii, Londyn, 2000.
- Von Thadden Goetz, *The Financial Crisis and the PPP Market*. European PPP Expertise Center (EPEC), grudzień 2009.

- Williams Trefor P., *Moving to Public-Private Partnerships: Learning form experience around the World*, Rutgers University, 2003.
- *Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści*, Dokument roboczy Komisji Europejskiej nr 4.
- *Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Komisja Europejska 2003.
- Yescombe E. R. , *Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Wolters Kluwer Kraków, 2007.
- Załączna Magdalena, Tuna Tasan-Kok, *Partnerstwo publiczno- prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, raport przygotowany w ramach programu „Sprawne Państwo”, Ernst & Young, 2010.
- Zysnarski J., *Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno- prywatnego*, Doradca Consultants, Gdynia.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno- prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Gdańsk, 2007.
- *7 mitów i 3 Prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym*, Broszura PWC, 2006.

#### **Dyrektywy i rozporządzenia Unii Europejskiej:**

- Decyzja EUROSTAT o klasyfikacji zobowiązań z tytułu PPP w zakresie długu publicznego, EUROSTAT nr 18/2004, 11.02.2004, STAT/04/18.
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, str. 114).
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno- prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, Bruksela, 15.11.2005, C(2005) 569.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie zwiększania znaczenia partnerstw publiczno- prywatnych, Bruksela, 19.11.2009, C(2009) 615.
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno- prywatnych (ZPPP), Bruksela, 05.02.2008 r. C(2007)6661.

- Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie interpretacji przepisów dotyczących udzielenia koncesji na podstawie prawa wspólnotowego, Bruksela, 29.04.2000, C(2000) 121/02.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-privatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z dnia 26 października 2006 r., (2006/2043(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca Zielonej Księgi o usługach interesu publicznego, zatwierdzona 14 stycznia 2004, (T5-0018/2004).
- Wytyczne Komisji w sprawie udanego Partnerstwa Publiczno-Privatnego. Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Privatnego opublikowane przez Komisję Europejską, Dyktoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, w styczniu 2003 r.
- Zielona Księga Partnerstw Publiczno Privatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 30.04.2004 r., COM (2004) 327.

#### **Ustawy krajowe:**

- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 101).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 2004 nr 256 poz. 2571).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. z 2003 Nr 223, poz. 2218 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 nr 112 poz. 654).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2001 nr 72 poz. 747).
- Kodeks cywilny – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93 z póź. zm.).
- Kodeks postępowania administracyjnego – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168 z póź. zm.).
- Kodeks spółek handlowych – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. 2000 Nr 94 poz 1037 z póź. zm.).
- Ustawa o finansach publicznych – Ustawa z dnia 27 września 2009 r. (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z póź. zm.).

- Ordynacja podatkowa z dnia 29.08.1997 (Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 675).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897).

**Strony internetowe dotyczące przedsięwzięć w zakresie PPP:**

- DIRECTIVE 2004/17/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:en:PDF>
- European PPP Expertise Centre, <http://www.eib.org/epec/>
- European PPP Center, [http://www.epppc.hu/ppp\\_agencies](http://www.epppc.hu/ppp_agencies)
- FDI.net, [http://www.fdi.net/dir/ppp\\_index.cfm](http://www.fdi.net/dir/ppp_index.cfm)
- InfraK: Infrastructure Knowledge, <http://www.infrak.com/>
- Japoński rynek PPP: <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/7Admin.html>
- National Council for Public-Private Partnerships  
<http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.shtml>
- Policy of the Government of the Czech Republic concerning Public Private Partnership;  
<http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000312.pdf>
- Policy Framework for Public Private Partnership in Ireland, 10.2003  
<http://www.nra.ie/PublicPrivatePartnership/>
- Public-Private Partnerships Agencies: A Global Perspective, Collaboratory for Research on Global Projects,  
[http://crgp.stanford.edu/publications/working\\_papers/Farrugia\\_etal\\_PPPAgencies\\_WP0039.pdf](http://crgp.stanford.edu/publications/working_papers/Farrugia_etal_PPPAgencies_WP0039.pdf)
- PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws and Regulation  
<http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=4704603&pagePK=64861910&piPK=64861909&theSitePK=4817374>
- PPP Procurement , Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects  
<http://www.kpmg.com/NZ/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/SmarterProcurement/Pages/Review-of-barriers-to-competition.aspx>
- Serco Institute, <http://www.serco.com/instituteresource/regions/europe/index.asp>

- The Private Finance Initiative (PFI), RESEARCH PAPER 03/79; 21 OCTOBER 2003, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-079.pdf>
- United Nations ESCAP, <http://www.unescap.org/TTDW/ppp/PPPUnits.html>

### **Strony WWW. krajowych jednostek PPP:**

#### **Austria**

ASFINAG, <http://www.asfinag.at/en>

#### **Belgia**

PPP Knowledge Centre, <http://www2.vlaanderen.be/pps/english/index.html>

#### **Czechy**

PPP Centrum, <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=home&lang=en>

MF PPP Taskforce, [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en\\_ppp\\_czech\\_republic.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/en_ppp_czech_republic.html)

PPP Association, <http://www.asociaceppp.cz/>

#### **Francja**

MAPP, <http://www.ppp.bercy.gouv.fr/>

Instytut Zarządzania Delegowanego (IGD), <http://www.fondation-igd.org/>

CEF-O-PPP, <http://www.cefoppp.org/index.php>

#### **Hiszpania**

CECOPP, <http://www.cecopp.com/index.php?lang=cas>

The Government Buildings Agency, <http://www.ppsbijhetriek.nl/english/Contact>

#### **Irlandia**

Central PPP Policy Unit, <http://ppp.gov.ie/>

National Roads Authority, <http://www.nra.ie/PublicPrivatePartnership/>

#### **Niemcy**

Partnerschaften Deutschland, <http://www.partnerschaften-deutschland.de/startseite/>

PPP Nadrenia Północna-Westfalia,

[http://www.ppp.nrw.de/veranstaltungen\\_dokumentation/index.php](http://www.ppp.nrw.de/veranstaltungen_dokumentation/index.php)

PPP Dolna Saksonia,

[http://www.ppp.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=12853&\\_psmand=49](http://www.ppp.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=12853&_psmand=49)

PPP Badenia-Wirtembergia, <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php/64030>

PPP Bawaria, <http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/themen/ppp/>

PPP Berlin-Brandenburgia (RfBB - Regionalforum PPP Berlin-Brandenburg), <http://www.rfbb-ppp.de/>

PPP Brandenburgia, <http://www.ilb.de/rd/12.php?PHPSESSID=1699vko3maae4furj06lgrc5h3>

PPP Hesja,

[http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf\\_Internet?cid=339f074bc65abaac369e1bc7f89abd9e](http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=339f074bc65abaac369e1bc7f89abd9e)

PPP Saksonia Anhalt,

<http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=13299>

PPP Szlezwik-Holsztyn, <http://www.ib-sh.de/ppp/>

PPP Nadrenia-Palatynat, <http://www.per-rlp.de/index.php?id=6>

PPP Turyngia, <http://www.thueringen.de/de/tmblv/shkv/oepp/thuer/>

### **Portugalia**

PPP Unit, <http://www.parpublicasgps.com/>

### **Rumunia**

PPP Unit w Ministerstwie Finansów, <http://www.mfinante.ro/trezorengl.html?pagina=domenii>

### **Słowacja**

PPP Unit, Ministerstwo Finansów, <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=418>

PPP Association, [http://asociaciapp.sk/?a=novinky&set\\_lang=en](http://asociaciapp.sk/?a=novinky&set_lang=en)

### **Węgry**

Inter-Departmental PPP Committee, Ministerstwo Rozwoju Narodowego,  
[http://nfm.gov.hu/en/feladat\\_en/ppp](http://nfm.gov.hu/en/feladat_en/ppp)

### **Wielka Brytania**

Partnerships UK, <http://www.partnershipsuk.org.uk/>

Highways Agency, <http://www.highways.gov.uk/>

Partnerships for Schools, <http://www.partnershipsforschools.org.uk/>

Community Health Partnerships,

<http://www.communityhealthpartnerships.co.uk/index.php?ob=1&id=4>

Local Partnerships, <http://www.localpartnerships.org.uk/>

National Audit Office, [http://www.nao.org.uk/about\\_us.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us.aspx)

PPP Forum, <http://www.pppforum.com/>

HM Treasury,

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public\\_private\\_partnerships/key\\_documents/project/ppp\\_kydocsproj\\_index.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/key_documents/project/ppp_kydocsproj_index.cfm)

HM Prison Service, <http://www.justice.gov.uk/press-office.htm>

Office of Government Commerce, <http://www.ogc.gov.uk/contactus.asp>

Homes and Communities Agency,

<http://www.homesandcommunities.co.uk/home>

Scottish Futures Trust, <http://www.scottishfuturestrust.org.uk/>

### **Bazy projektów PPP w Polsce:**

- <http://bazappp.gov.pl/>
- <http://www.dobrepraktykippp.eu/baza-projektow-lista/>
- <http://ppp-silesia.pl/projects/show>



- <http://www.marr.pl/promocja-gospodarcza/partnerstwo-publiczno-prywatne/>
- <http://www.ccifp.pl/index.php?mod=news&lang=pl&shownews=1441&lang=pl>
- <http://www.portalp3.pl/Forms/frmProjectsList.aspx>
- <http://www.pppportal.pl/katalog-projektow/>
- <http://www.pppbaza.pl/>
- [www.ppp4krakow.pl](http://www.ppp4krakow.pl)

## SPIS WYKRESÓW, TABEL I MAP

---

### SPIS WYKRESÓW:

Wykres 1. Liczba i struktura jednostek PPP w Europie .....	33
Wykres 2. Liczba jednostek PPP w krajach pozaeuropejskich.....	34
Wykres 3. Wartość i liczba projektów PPP zrealizowanych na świecie w latach 1994-2007 .....	35
Wykres 4. Zrealizowane na świecie projekty PPP wg sektorów (2008/2009).....	36
Wykres 5. Zrealizowane na świecie projekty PPP wg sektorów w latach 1994-2007 .....	36
Wykres 6. Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 na poszczególnych kontynentach .....	37
Wykres 7. Liczba projektów PPP, które osiągnęły zamknięcie finansowe w krajach europejskich w latach 1990-2009.....	38
Wykres 8. Wartość zamkniętych finansowo projektów PPP w Europie w latach 2002-2010 (w mld €).....	39
Wykres 9. Wielkie i małe projekty PPP w Europie w 2010 r.....	39
Wykres 10. Liczba i wartość projektów PPP w Europie w 2010 z podziałem na sektory .....	40
Wykres 11. Liczba i wartość projektów PPP w poszczególnych krajach Europy w 2010 .....	42
Wykres 12. Liczba projektów PPP realizowanych w Unii Europejskiej z podziałem na sektory .....	43
Wykres 13. Projekty PPP realizowane w Unii Europejskiej w latach 1990-2010 .....	43
Wykres 14. Wartość projektów PPP realizowanych w Unii Europejskiej w latach 1990-2010 .....	44
Wykres 15. Wartość zrealizowanych na świecie projektów PPP z podziałem na kontynenty w latach 2004-2009 .....	45
Wykres 16. Liczba projektów PPP w Australii .....	56
Wykres 17. Projekty realizowane w Indiach – wg stanu/jednostki PPP.....	58
Wykres 18. Projekty realizowane w Indiach – wg sektora .....	58
Wykres 19. Liczba ogłoszeń o wybór partnera / koncesjonariusza w 2009, 2010 i 2011 r. ....	62
Wykres 20. Ogłoszenia o PPP/koncesji w latach 2009-2011 (stan na koniec III kwartału 2011) .....	64
Wykres 21. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów (zamkniętych komercyjnie).....	64
Wykres 22. Model współpracy. Ogłoszone projekty PPP w latach 2009-2010 .....	66
Wykres 23. Model współpracy. Podpisane umowy PPP .....	66
Wykres 24. Podział ogłoszonych postępowań według modelu współpracy .....	66
Wykres 25. Podział zawartych umów według modelu współpracy .....	66
Wykres 26. Modele współpracy – projekty ogłoszone w 2009 i 2010 roku.....	67
Wykres 27. Modele współpracy – umowy podpisane z partnerami prywatnymi w I. 2009- I poł. 2011 .....	67
Wykres 28. Wdrażany lub planowany model współpracy .....	67

Wykresy 29 - 30. Liczba ogłoszeń wg podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji PPP w 2009 i 2010 r. ....	69
Wykres 31. Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji PPP w 2009 i 2010 r. ....	69
Wykres 32. Podział ogłoszonych postępowań według wartości kontraktu w latach 2009-2010 .....	71
Wykres 33. Liczba zawartych umów PPP (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009-2010 w podziale na wartości i model współpracy .....	71
Wykres 34. Podział ogłoszeń wg modelu współpracy w poszczególnych sektorach gospodarki w 2010 r. ....	75
Wykres 35. Liczba ogłoszeń wg sektorów (2009 - III Q 2011) .....	76
Wykres 36. Liczba ogłoszeń o PPP w poszczególnych sektorach okresie 2009 – III KW 2011 .....	773
Wykres 37. Podział ogłoszeń według szacunkowego czasu trwania kontraktu w latach 2009-2010 ..	78
Wykres 38. Podział projektów zamkniętych (finansowo) według czasu trwania umowy w latach 2009-2010.....	78
Wykres 39. Przedmiot planowanych do realizacji projektów PPP - Centrum PPP .....	79
Wykres 40. Przedmiot planowanych do realizacji projektów PPP - Instytut PPP.....	80
Wykres 41 42 43 Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego w latach 2009-2010.....	82
Wykres 44. Główne rodzaje fachowego doradztwa z jakiego korzystały jednostek samorządu terytorialnego. ....	79
Wykres 45. Wartość usług doradczych PPP (w tys. PLN) .....	79
Wykres 46. Wartość zawieranych umów na usługi doradcze PPP (w tys. PLN) .....	84
Wykres 47. Sektor usług komunalnych, w jakich świadczone jest doradztwo projektowe PPP.....	84
Wykres 48. Preferowany sposób wynagrodzenia doradcy .....	85
Wykres 49. Kryterium wyboru doradcy.....	85
Wykres 50. Zakres oczekiwanej pomocy ze strony zewnętrznych doradców PPP .....	86
Wykres 51. Modele realizacji inwestycji dla celów świadczenia usług publicznych (od form tradycyjnych do umów PPP).....	87
Wykres 52. Zaangażowanie sektora publicznego oraz prywatnego w modele realizacji zadań publicznych (w tym modele PPP) .....	88
Wykres 53. Wybrane modele PPP – DB, BOT, DBFO, BOO .....	90
Wykres 54. Modele realizacji ogłoszonych projektów PPP w Polsce w latach 2009-2011 .....	88
Wykres 55. Liczba i wartość zamkniętych projektów PPP na świecie .....	97
Wykres 56. Marże w projektach PPP (punkty bazowe).....	97
Wykres 57. Struktura zarządzania projektami PPP w Japonii. ....	138
Wykres 58. Zadłużenie szczebla krajowego i samorządowego .....	142

#### **SPIS TABEL:**

Tabela 1. Korzyści i bariery korzystania z modelu partnerstwa publiczno-prywatnego .....	19
Tabela 2. Liczba i struktura jednostek PPP w wybranych krajach europejskich .....	32
Tabela 3. Liczba i struktura jednostek PPP w wybranych krajach pozaeuropejskich.....	33
Tabela 4. Rozwój PPP w Europie w latach 1990 – 2009 .....	41
Tabela 5. Średnia wartość projektów PPP w wybranych krajach Europy w latach 2001-2007.....	41

Tabela 6. Wykorzystanie formuły PPP w Europie przy realizacji projektów w poszczególnych sektorach gospodarki .....	46
Tabela 7. Wartość (PLN) ogłoszonych w Polsce projektów PPP w wybranych sektorach w l. 2009-11	73
Tabela 8. Zawieranie umów .....	90
Tabela 9. Wybuduj – Eksploatuj – Przekaż (Build – Operate – Transfer: BOT) .....	91
Tabela 10. Zaprojektuj – Wybuduj – Sfinansuj – Przekaż (Design – Build – Finance – Operate: DBFO)	91
Tabela 11. Koncesja .....	92
Tabela 12. Kryteria obligatoryjne i fakultatywne wyboru najkorzystniejszej oferty .....	106

### **SPIS MAP:**

Mapa 1. Dynamika rozwoju PPP na świecie w latach 1997 – 2010.....	15
Mapa 2. Liczba ogłoszeń wg województw (2009 - III Q 2011) .....	70

Załącznik 1. Zestawienie projektów PPP realizowanych w okresie luty 2009 – marzec 2011

L.p	Nazwa projektu	Lokalizacja	Stan realizacji	Wartość	Sektor	Typ	Model	Długość kontraktu*
1	Zaprojektowanie i budowanie hali targowej	<b>BARTOSZYCE</b>	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
2	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina	<b>BĘDZIN</b>	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	gospodarka wodno - ściekowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	Co najmniej 15 lat, od dnia zawarcia umowy
3	Świadczenie stacjonarnych usług w zakresie diagnostyki obrazowej na skanerze PET-CT, badania aparatem rezonansu magnetycznego (MRI) i tomografii komputerowej(CT).	<b>BIAŁYSTOK</b>	ogłoszony niezrealizowany	ok. 56 mln zł	ochrona zdrowia	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	15 lat
4	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja 4 parkingów wielopoziomowych	<b>BIELSKO-BIAŁA</b>	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 155 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
5	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką wodociągową, tj. wykonywania usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie gminy Biskupice wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury oraz utrzymaniem i eksploatacją przyszłolnej oczyszczalni ścieków.	<b>BISKUPICE</b>	ogłoszony niezrealizowany	ok. 3,3 mln zł	gospodarka wodno - ściekowa	PPP	DBOT	6 lat
6	Wykonanie robót budowlanych w trybie koncesji polegających na wybudowaniu w systemie (BOMT) budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na lokale komunalne i usługowe w Bolesławcu	<b>BOLESŁAWIEC</b>	ogłoszony niezrealizowany	ok. 23 mln zł	mieszkalnictwo	PPP	BOMT	max. 30 lat
7	zakład termicznej utylizacji odpadów	<b>BYDGOSZCZ</b>	rozpoczęcie realizacji	ok. 600 mln zł	gospodarka odpadami	PPP	Brak danych	Brak danych

8	Centrum sportów wodnych - modernizacja kąpieliska Glinianki w Chełmie.	CHEŁM	ogłoszony niezrealizowany	ok. 4,5 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	15 - 25 lat, do negocjacji
9	Centrum Kongresowo - Wystawiennicze	CZĘSTOCHOWA	ogłoszony niezrealizowany	ok. 61 mln zł	inne	PPP	Brak danych	Brak danych
10	Remont Ośrodka Obozowo - Wypoczynkowego Centrum Młodzieży Wicie	DARŁOWO	trwa procedura wyboru partnera prywatnego	ok. 1 - 2,5 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	19 lat
11	Budowa oraz eksploatacja drogi stanowiącej połączenie komunikacyjne z terenem inwestycyjnym „Tucznowa” w Dąbrowie Górniczej”.	DĄBROWA GÓRNICZA	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	drogi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	ramowo od 14 lat i 6 mies. do 20 lat i 6 miesięcy.
12	Zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w celu zaprojektowania, budowy i prowadzenia parku wodnego w Dobrzenu Wielkim.	DOBRZEŃ WIELKI	ogłoszony niezrealizowany	43 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Będzie przedmiotem negocjacji
13	Zaprojektowanie, sfinansowanie i budowa zespołu 3 parkingów	GDAŃSK	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
14	Wyspa Spichrzów (obejmuje zagospodarowanie 2,6 ha terenu oraz budowę Muzeum Bursztynu	GDAŃSK	rozpoczęcie realizacji	450 mln zł	rewitalizacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych
15	Zagospodarowanie Targu Siennego i Rakowego	GDAŃSK	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 760 mln zł	rewitalizacja	PPP	Brak danych	Do negocjacji
16	Zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach	GLIWICE	podpisano umowę	12,5 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Nie dłużej niż 5 lat
17	Budowa krytej pływalni przy ul. Powstańców Śląskich w Głuchołazach.	GŁUCHOŁAZY	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	PPP	Brak danych	20 lat
18	Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku " Termy Gostynińskie"	GOSTYNIN	podpisano umowę	ok. 285 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	30 lat

19	Koncesja na zarządzanie miejskim centrum handlowo usługowym w Gostyninie	GOSTYNIN	w trakcie wyboru partnera prywatnego	szacowana wartość: 6,6 mln - 40 mln zł	inne	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Do 15 lat od momentu zawarcia umowy koncesji
20	Adaptacja trybuny basenu sportowego w obiekcie pływalni miejskiej Wodnik 2000 w Grodzisku Mazowieckim na zespół saunowy wraz z eksploatacją.	GRODZISK MAZOWIECKI	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Do 30 lat
21	Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną	JAWORZNO	zakończony	4 -5 mln zł	ochrona zdrowia	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	15 lat
22	Budowa i wyposażenie obiektu przy ul. Bohaterów Westerplatte 14 przeznaczonego na działalność miejskiej przychodni zdrowia oraz na działalność komercyjną.	KARCZEW	ogłoszony niezrealizowany	2,8 mln zł	ochrona zdrowia	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	30 lat
23	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja dwóch parkingów podziemnych w ramach Placu Dworcowego i Placu Bolesława Chrobrego w Katowicach wraz z organizacją i obsługą strefy płatnego parkowania wokół parkingów.	KATOWICE	trwa wybór partnera prywatnego	105-135 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Max. 30 lat dla parkingów podziemnych oraz max. 15 lat dla usług dot. płatnego parkowania
24	Projektowanie, budowa, finansowanie, zarządzanie oraz eksploatacja Miejskiego Zespołu Rekreacyjno-Sportowego i Kąpieliskowego pn. " Park Wodny w Katowicach".	KATOWICE	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 300 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Do negocjacji
25	Zarządzanie Międzynarodowym Centrum Kongresowym i Spodkiem	KATOWICE	trwa wybór partnera prywatnego	brak informacji	inne	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Od 8 do 15 lat
26	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	KISZKOWO	rozpoczęcie realizacji	wartość koncesji - 3 mln zł	gospodarka wodno - ściekowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	3 lata

27	Instalacja Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych lub inna instalacja z wykorzystaniem nowoczesnych technologii unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla Regionu Płockiego"	KOBIERNIKI	trwa wybór partnera prywatnego	100-250 mln zł - szacunkowa wartość z ogłoszenia	gospodarka odpadami	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Czas realizacji koncesji jest miernikiem porównywalności ofert, dlatego nie ujawniają swoich preferencji.
28	Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym	KOBYLNICA	zakończony	4,3 mln zł	ochrona zdrowia	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	30 lat
29	Wykonanie robót budowlanych w trybie koncesji polegających na wybudowaniu w systemie (BOT) szeregu obiektów zlokalizowanych w otoczeniu Zalewu Nowohuckiego w Krakowie przy ul. Bulwarowej, al. Solidarności.	KRAKÓW	ogłoszony niezrealizowany	5-8 mln zł	infrastruktura komunalna	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	30 lat
30	Postępowanie o udzielenie koncesji na przebudowę budynku komunalnego przy ul. Grzegorzeckiej 71 na cele kulturalne	KRAKÓW	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 24 mln zł	kultura	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	30 lat
31	Obsługa i administrowanie Zbiornym Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie	KRAKÓW	podpisano umowę	brak informacji	gospodarka odpadami	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	10 lat od daty zawarcia umowy
32	Parking podziemny "Focha"	KRAKÓW	trwa wybór partnera prywatnego	15 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	Do negocjacji
33	Budowa przejścia podziemnego	KRAKÓW	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	3 mln zł szacunkowo	transport	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Ok. 12 lat
34	Przebudowa i modernizacja stadionu piłkarskiego Wisła Kraków" przy ul. Reymonta 22 w Krakowie dwóch garaży podziemnych wraz z rampami wjazdowymi oraz ich eksploatacja - w systemie koncesji na roboty budowlane lub usługi	KRAKÓW	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych

35	Budowa parkingu podziemnego trzykondygnacyjnego, przebudowa dworca autobusowego oraz skrzyżowania wraz z infrastrukturą techniczną, zagospodarowaniem placu nad parkingiem, budową stacji oraz wjazdem i wyjazdem w rejonie Nowego Kleparza w Krakowie.	KRAKÓW	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	Czas trwania koncesji jako kryterium ofertowe
36	Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na budowę parkingów kubaturowych dla samochodów osobowych w Krakowie.	KRAKÓW	ogłoszony niezrealizowany	ok. 15 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	Do negocjacji
37	Postępowanie o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spoielarnią	KRAKÓW	podpisano umowę	ok. 24,5 mln zł	inne	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BOT	30 lat
38	Rewitalizacja budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy z dn. 19.12.2008r. O PPP	KRAKÓW	ogłoszony niezrealizowany	ok. 8 mln zł	rewitalizacja	PPP	Brak danych	Brak danych
39	Centrum Edukacji i Sportu w Mysiadle	LESZNOWOLA	rozpoczęcie realizacji	ok. 48 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych
40	Zawarcie umowy o PPP " Termy Warmińskie"	LIDZBARK	podpisano umowę	ok. 96 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	określa koncesjonariusz - kryterium wyboru
41	Budowa i prowadzenie hali widowiskowo – sportowej w Lubinie.	LUBIN	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 60 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	20-30 lat
42	Zawarcie umowy o partnerstwie publiczno prywatnym w celu budowy i prowadzenia parku wodnego w Lubinie.	LUBIN	ogłoszony niezrealizowany	ok. 26 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	30 lat



43	Budowa i przebudowa akademików dla Uniwersytetu Medycznego w Lublinie	LUBLIN	trwa wybór partnera prywatnego	brak informacji	edukacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Max. 30 lat
44	Obsługa przewozów w transporcie zbiorowym na terenie Gminy Łazy	ŁAZY	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	transport	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Od dnia podpisania umowy, do 31.12.2011
45	Budowa kanalizacji pod sieć teletechniczną na terenie miasta Łeba.	ŁEBA	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	gospodarka wodno - ściekowa	PPP	Brak danych	Brak danych
46	Budowa parkingu podziemnego przy ul. Tuwima 7 w Łodzi.	ŁÓDŹ	ogłoszony niezrealizowany	10-20 mln zł	parkingi	PPP	BOT	Okres trwania koncesji jako kryterium wyboru
47	Budowa Stadionu Miejskiego	ŁÓDŹ	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 165 mln zł	sport i rekreacja	PPP	Brak danych	15 lat
48	Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane na realizację i obsługę bazy paliw na terenie Portu Lotniczego Łódź	ŁÓDŹ	ogłoszony niezrealizowany	115-120 mln zł.	transport	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	10 lat
49	Koncesja na budowę i zarządzanie gminnym portem turystycznym	MIELNO	rozpoczęcie realizacji	ok. 100 mln zł	transport	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych
50	Centrum Leczenia Nerwic.	MOSZNA	rozpoczęcie realizacji	20,5 mln zł.	ochrona zdrowia	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych
51	"Park Wodny - Termy Nałęczowskie EURO SPA 2012" projektowanie, budowa i zarządzanie uruchomionym obiektem.	NAŁĘCZÓW	ogłoszony niezrealizowany	ok. 40 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Czas trwania umowy koncesji jako kryterium przetargu

52	Budowa szkoły podstawowej w Niepołomicach. Utrzymanie i zarządzanie obiektem przez okres 15 +5 lat.	NIEPOŁOMICIE	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	edukacja	PPP	BOT	21 lat od daty podpisania umowy
53	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja garażu wielopoziomowego otwartego na działce nr ewid. 11041/9 przy ul. Parkowej w Nowym Targu.	NOWY TARG	ogłoszony niezrealizowany	7,5 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Okres trwania koncesji jako kryterium przetargu
54	Rewitalizacja zamku Ogrodzieniec	OGRODZIENIEC	trwa wybór partnera prywatnego	1,2 mln zł	rewitalizacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych
55	Przebudowa Stadionu Miejskiego w Olsztynie"	OLSZTYN	rozpoczęcie realizacji	ok. 65 mln zł	sport i rekreacja	PPP	DBOT	10 lat
56	Budowa biogazowni rolniczej wraz z blokiem kogeneracyjnym.	OLSZTYN	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	energetyka	PPP	Brak danych	Brak danych
57	Budowa wielorodzinnego budynku mieszkalnego w Oławie przy ul. Zacisznej. Utrzymanie i zarządzanie obiektem przez okres 15 lat.	OŁAWA	ogłoszony niezrealizowany	25-40 mln zł	mieszkalnictwo	PPP	BOT	15 lat
58	Wybudowanie krytej pływalni w Oławie,	OŁAWA	rozpoczęcie realizacji	22,3 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	25 lat
59	Rewitalizacja, remont, przebudowa i rozbudowa budynku hali widowiskowo-sportowej "Okrągłak" wraz z przylegającymi nieruchomościami oraz zarządzanie i utrzymanie Hali i przedmiotowych nieruchomości poprzez zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.	OPOLE	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Nie dłużej niż 20 lat
60	Adaptacja obiektu zabytkowego-park gminny w Ornontowicach	ORNONTOWICE	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 5,5 mln zł	rewitalizacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Brak danych

61	Wykonanie robót budowlanych związanych z wykończeniem budynku trybuny głównej w ramach zadania pn. Modernizacja	<b>OSTRÓW WIELKOPOLSKI</b>	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Okres trwania koncesji jako kryterium przetargu
62	Budowa ośrodka sportowo-rekreacyjnego w obrębie PGR Kręczki-Kaputy, gmina Ożarów Mazowiecki	<b>OŻARÓW MAZOWIECKI</b>	trwa wybór partnera prywatnego	ok. 57 mln zł - szacunkowa wartość	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	30 lat
63	Budowa kotłowni na odnawialne źródła energii oraz wytwarzanie energii ciepłej	<b>PIECKI</b>	zakończony	między 2,5 a 4 mln zł - szacunkowa wartość z ogłoszenia	energetyka	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	15 lat
64	Koncesja na roboty budowlane dla zadania: obiekt użyteczności publicznej - Wiejski Dom Kultury w Zajączkowie	<b>PIEKOSZÓW</b>	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	szacowany koszt robót - 6 mln zł	kultura	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	10 lat
65	Zadanie I: Zaprojektowanie, wybudowanie i utrzymanie urządzeń oświetlenia ulicznego oraz dostawa energii elektrycznej. Zadanie II: Zbycie, utrzymanie istniejącej sieci oświetleniowej oraz dostawa energii elektrycznej: a)zbycie istniejących urządzeń oświetlenia ulicznego b)utrzymanie zbytych urządzeń oświetlenia ulicznego oraz dostawa energii elektrycznej.	<b>PIŁA</b>	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	energetyka	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	zad.1 - 22,5 lat zad.2 - 22,5 lat.
66	System gospodarki odpadami dla miasta Poznania wraz z budową Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów Komunalnych	<b>POZNAŃ</b>	trwa wybór partnera prywatnego	1,4 mld zł (352 mln zł z UE)	gospodarka odpadami	PPP	Brak danych	30 lat
67	Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, z zakresu 3600-3800 MHz na obszarze koncesyjnym: <b>30.1</b>	<b>POZNAŃ</b>	podpisano umowę	23 mln zł	teleinformatyka	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Do 31.12.2022
68	Basen na Ratajach	<b>POZNAŃ</b>	rozpoczęcie realizacji	11,5 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	20 lat
69	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu podziemnego pod Placem Bernardyńskim w Poznaniu.	<b>POZNAŃ</b>	ogłoszony niezrealizowany	28 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Do negocjacji z partnerem prywatnym

70	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja wybranych parkingów: — ul. Poznańska, — Os. J. III Sobieskiego – w pętli tramwajowej, — zbieg ulic Stróżyńskiego i Szymanowskiego	<b>POZNAŃ</b>	ogłoszony niezrealizowany	20-120 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Okres trwania koncesji jako kryterium przetargu
71	Zaprojektowanie, budowa, sfinansowanie i eksploatacja co najmniej jednej krytej, ogólnodostępnej pływalni w obszarze C w ramach programu budowy basenów miejskich w Poznaniu, w celu zapewnienia dostępności do usług basenowych na danym obszarze	<b>POZNAŃ</b>	trwa wybór partnera prywatnego	brak informacji	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
72	Budowa Zakładu Odzysku Odpadów Komunalnych	<b>PRZEMYŚL</b>	trwa wybór partnera prywatnego	24 mln zł	gospodarka odpadami	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Co najmniej 20 lat
73	Świadczenie na terenie gminy Przygodzice działalności z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z wykorzystaniem majątku wodociągowego i kanalizacyjnego dzierżawionego od Gminy Przygodzice zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno – prywatnym.	<b>PRZYGODZICE</b>	trwa wybór partnera prywatnego	ok. 25 mln zł	gospodarka wodno - ściekowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	15 lat
74	Centrum Sportowo-Rekreacyjne wraz z basenem w Pucku	<b>PUCK</b>	ogłoszony niezrealizowany	80 - 120 mln zł	sport i rekreacja	PPP	Brak danych	15 lat
75	Budowa infrastruktury sportowej przy ul. Struga w Radomiu w tym: (Budowa Centrum Sportowo-Rehabilitacyjnego " Radomiak", Budowa stadionu piłkarskiego i hali sportowej, )	<b>RADOM</b>	trwa wybór partnera prywatnego	szacunkowa wartość - ok. 220 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Nie dłużej niż 30 lat
76	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Radzionków: Gimnazjum im. Ojca L. Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2, Przedszkole Nr 3	<b>RADZIONKÓW</b>	zakończony	ok. 9 mln zł	rewitalizacja	PPP	Brak danych	10 lat
77	Projektowanie , budowa, finansowanie zarządzanie oraz eksploatacja Parku Wodnego w Sanoku	<b>SANOK</b>	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	50 mln zł	sport i rekreacja	PPP	DBOT	Brak danych
78	Zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie kąpieliskiem na terenie Jeziora Niesulice	<b>SKĄPE</b>	trwa wybór partnera prywatnego	ok. 0,4 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Nie krótsza niż 10 lat

79	Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na budowę basenu krytego i sztucznego lodowiska przy ul. Akademickiej i Konstytucji 3-ego maja	SŁUBICE	trwa wybór partnera prywatnego	8-10 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	20 lat
80	Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków na oczyszczalnię, prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Smołdzino.	SMOŁDZINO	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	ok. 3 mln zł	gospodarka wodno - ściekowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	1 rok
81	Koncesja na roboty budowlane dla zadania: "Kompleks mineralnych basenów w Solcu - Zdroju"	SOLEC	podpisanie umowy z odroczonym terminem zamknięcia finansowego	16 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	27 lat
82	Port jachtowy Marina, wyspa Sopot	SOPOT	zakończono	850 - 900 mln zł	transport	PPP	DBO	Brak danych
83	Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów, z udziałem podmiotów prywatnych	SOPOT	podpisanie umowy	260 mln zł	inne	PPP	Brak danych	Brak danych
84	Stadion miejski	SOSNOWIEC	zakończony	ok.. 60 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	25 lat
85	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu wraz z myjnią samochodową przy ul. Piłsudskiego w Suchej Beskidzkiej	SUCHA BESKIDZKA	ogłoszony niezrealizowany	ok. 0,7 mln zł	parkingi	PPP	DBO	Do 15 lat
86	Budowa hali widowiskowo - sportowej w Toruniu	TORUŃ	rozpoczęcie realizacji	120 mln zł	sport i rekreacja	PPP	Brak danych	25 lat
87	Zaprojektowanie, rozbudowa i adaptacja budynku Zasadniczej Szkoły Metalowej	TYCHY	trwa wybór partnera prywatnego	4,5 mln zł	mieszkalnictwo	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
88	Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202 i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego	USTKA	podpisanie umowy z odroczonym terminem zamknięcia finansowego	1,2 mln zł	drogi	PPP	DBOT	25 lat
89	Uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka	USTKA	podpisanie umowy z odroczonym terminem zamknięcia finansowego	ok. 1 mln zł	transport	PPP	Brak danych	3 lata
90	Skład, druk i kolportaż dwumiesięcznika Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów	WARSZAWA	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	inne	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	1 rok

91	Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych oraz innych elementów wyposażenia	WARSZAWA	trwa wybór partnera prywatnego	80 - 100 mln zł	infrastruktura okołotransportowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	Brak danych
92	Świadczenie usług polegających w szczególności na odbudowie oraz wykorzystaniu statku Lubecki do wykorzystania usług publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego	WARSZAWA	trwa wybór partnera prywatnego	4,4 mln zł	transport	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Nie dłużej niż 15 lat
93	Budowa międzyosiedlowego basenu miejskiego przy ul. Szpitalnej i Wysokiej we Włocławku	WŁOCŁAWEK	zakończony	ok. 20 mln zł	sport i rekreacja	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Okres trwania koncesji jako kryterium przetargu
94	Zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie i zarządzania inwestycją, w ramach której przewiduje się budowę pięciu basenów przyszkolnych	WROCLAW	trwa wybór partnera prywatnego	120 mln zł	sport i rekreacja	PPP	DBOT	25-30 lat
95	Budowa i utrzymanie obiektów małej architektury	WROCLAW	trwa wybór partnera prywatnego	8,5 mln zł	infrastruktura okołotransportowa	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	BO	Brak danych
96	Budowa parkingu wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu oraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem	WROCLAW	podpisanie umowy z odroczonym terminem zamknięcia finansowego	38 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	DBOT	40 lat
97	Parking kubaturowy w strefie płatnego parkowania – Stare Miasto	WROCLAW	rozpoczęcie realizacji	ok. 2,5 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	25 lat
98	Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu	WROCLAW	trwa wybór partnera prywatnego	ok. 50 mln zł	parkingi	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Okres trwania koncesji jako kryterium przetargu
99	Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na realizację w kompletnym stanie wykończeniowym pod klucz budynku ośrodka ( centrum) usług medycznych wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu	ZABIERZÓW	ogłoszony niezrealizowany	ok. 15 mln zł	ochrona zdrowia	PPP	Brak danych	30 lat
100	Budowa dwóch wielorodzinnych, socjalnych budynków mieszkalnych w Zblewie przy ul. Chojnickiej	ZBLEWO	trwa wybór partnera prywatnego	brak informacji	mieszkalnictwo	PPP	DBOT	15 lat

10 1	Budowa zakładu odzysku odpadów komunalnych wchodzącego w skład planowanego regionalnego zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych w miejscowości Wawrzynki gmina Żnin	ŻNIN	zakończenie procedury wyboru partnera prywatnego	brak informacji	gospodarka odpadami	Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Brak danych	Nie krótszy niż 10 lat
10 2	Budowa krytej pływalni wraz z zagospodarowaniem terenu i zjazdami z dróg miejskich przy ul. Dąbrowskiego w Żninie oraz zaprojektowanie i wykonanie Bazy Żeglarskiej w Żninie	ŻNIN	ogłoszony niezrealizowany	brak informacji	sport i rekreacja	PPP	Brak danych	15 lat
10 3	Budowa i zarządzanie szpitalem powiatowym	ŻYWIEC	podpisanie umowy z odroczonym terminem zamknięcia finansowego	240 mln zł	ochrona zdrowia	PPP	Brak danych	30 lat

DBOT – Design Build Operate Transfer – Zaprojektuj Wybuduj Zarządzaj Przekaż

BOT – Build Operate Transfer – Wybuduj Zarządzaj Przekaż

BOMT – Build Operate Maintain Transfer – Wybuduj Zarządzaj Utrzymuj Przekaż

DBO – Design Build Operate – Zaprojektuj Wybuduj Zarządzaj

BO – Build Operate – Wybuduj Zarządzaj

Brak danych – brak danych/informacji jednoznacznie wskazujących na konkretny model PPP

\*Nie wszystkie ogłoszenia zawierają informacje w tym zakresie. W wielu przypadkach, czas trwania umowy, jest jednym z kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty.

Załącznik 2. Zestawienie podpisanych umów PPP w okresie luty 2009 - marzec 2011

L.P.	Nazwa projektu	Typ projektu	Zamknięcie finansowe	Wartość	Okres trwania umowy
1	Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku " Termy Gostynińskie"	PPP + koncesja	NIE	285 mln zł (w tym 72 mln zł z UE)	30 lat
2	Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną	Koncesja na roboty budowlane	TAK (projekt zrealizowany)	4 mln zł	15 lat
3	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	Koncesja na roboty budowlane oraz usługi	Opłata pobierana od użytkowników usługi	3 mln zł	3 lata
4	Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym	PPP+ koncesja na roboty budowlane	TAK (projekt zrealizowany)	4,3 mln zł	30 lat
5	Rewitalizacja budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy z dn. 19.12.2008r. O PPP	PPP + koncesja	NIE (inwestor prywatny wybrany w drodze postępowania ogłosił upadłość)	6,5 mln zł	Brak
6	Obsługa przewozów w transporcie zbiorowym na terenie Gminy Łązy	Koncesja na usługi	Opłata pobierana od użytkowników (koncesjonariusz świadczył usługę przez kilka miesięcy, nie otrzymywał jednak wynagrodzenia od gminy, ze względu na niską jakość świadczonych usług, zerwano umowę)	Brak informacji	Od dnia podpisania umowy do 31.12.2011
7	Budowa w Pieckach kotłowni na biomasę.	Koncesja na roboty budowlane	TAK (projekt zrealizowany)	ok. 4 mln zł	15 lat
8	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Radzionków: Gimnazjum im. Ojca L. Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2, Przedszkole Nr 3	PPP + PZP	TAK (projekt zrealizowany)	ok. 9 mln zł	10 lat



9	Koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. "Kompleks mineralnych basenów w Solcu - Zdroju"	Koncesja na roboty budowlane	TAK (partner prywatny pozyskał finansowanie, trwa budowa)	19 mln zł	27 lat
10	Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202 i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego (Ustka)	PPP + PZP	TAK (zapewnione finansowanie ze strony partnera prywatnego)	2,2 mln zł	25 lat
11	Wybór partnera prywatnego w ramach umowy o PPP: uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka	PPP + PZP (dialog konkurencyjny)	TAK (w trakcie realizacji)	ok. 300 tys. zł	3 lata
12	Parkingi kubaturowe w centrum Wrocławia- etap I plac Nowy Targ	Koncesja na roboty budowlane	TAK (nieformalnie, partner prywatny uzyskał kredyt; prowadzi prace przygotowawcze, archeologiczne, etc)	38 mln zł	40 lat