

**Bernadeta Baran**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W POLSKICH SAMORZĄDACH NA TLE DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH<sup>1</sup>**

---

**Streszczenie:** Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest popularna w wielu krajach UE. Ich pozytywne doświadczenia w realizacji tego typu projektów zarówno pod względem kosztowym, jak i rozwiązań innowacyjnych oraz potrzeba sprawnego wywiązywania się samorządów ze swoich zadań przy wyczerpywaniu się tradycyjnych metod finansowania sprawia, że także w polskich samorządach projekty PPP stają się interesującą alternatywą. Celem opracowania jest wskazanie głównych procesów zmian w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarysowanie perspektyw rozwoju w polskich samorządach.

**Słowa kluczowe:** PPP, partnerstwo publiczno-prywatne, alternatywne formy finansowania przedsięwzięć w samorządach.

### **1. Wstęp**

Mianem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) określa się wszelkie formy współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnym biznesem, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, zarządzania lub utrzymywania infrastruktury lub świadczenia usług<sup>2</sup>. W Polsce kształtowanie klimatu do współpracy sektora publicznego z prywatnym jest procesem, który formalnie rozpoczął się dopiero w 2003 r. Podjęto wówczas próby skonstruowania aktu prawnego regulującego tego typu inicjatywy, a ich efektem była ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 r. (DzU nr 169, poz. 1420). Rozwiązania w niej przyjęte spotkały się jednak ze sporą krytyką głównie z uwagi na fakt, że na ich podstawie nie udało się zrealizować żadnego przedsięwzięcia. Jednak bez względu na sposób i formę ure-

---

<sup>1</sup> Opracowano w ramach projektu badawczego MNiSW, N 114032/4257.

<sup>2</sup> Liczba i różnorodność definicji partnerstwa publiczno-prywatnego jest w literaturze duża; zob. m.in. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010; B. P. Korbus, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne: teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

gulowania prawnego oraz rzeczywiste relacje biznesu i polityki wzrastało przekonanie, że sektor publiczny nie jest w stanie samodzielnie sprostać potrzebom i oczekiwaniom społeczeństwa w dostarczaniu usług publicznych i tworzeniu nowoczesnej infrastruktury do ich świadczenia. Liczne opracowania charakteryzowały projekty PPP oraz wskazywały zalety tego typu przedsięwzięć, niemniej jednak do 2008 r. ich skala wciąż była niewielka. Tymczasem wiele krajów europejskich, m.in. Wielka Brytania i Irlandia, z powodzeniem korzystało ze współpracy sektora publicznego z biznesem. Doświadczenia liderów w zakresie realizacji PPP wskazują znaczenie właściwych regulacji prawnych i administracyjnych, ale przede wszystkim rolę otoczenia instytucjonalnego w budowaniu i zastosowaniu nowych instrumentów i praktyk. Warto czerpać przykłady sprawdzonych rozwiązań i zintensyfikować partnerstwo publiczno-prywatne w polskich samorządach, coraz częściej bowiem staje ono nie tylko korzystną alternatywą, ale w wielu przypadkach po prostu koniecznością. Głównym powodem jest niedobór środków publicznych i trudności ich pozyskania w tradycyjnej formie w porównaniu z ogromnymi potrzebami inwestycyjnymi.

Celem opracowania jest zaprezentowanie podstaw prawnych i otoczenia instytucjonalnego partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich samorządach oraz intensywności wykorzystania tej formy współpracy na tle doświadczeń europejskich.

## 2. PPP w krajach UE

Liderem w zakresie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania. Rząd tego kraju już w latach 1992-1994 zainicjował politykę delegowania usług publicznych i prac budowlanych w ramach tzw. Private Finance Initiative (PFI). Do 1997 r. znaczenie PFI w realizacji inwestycji sektora publicznego było jednak niewielkie, co skłoniło brytyjski rząd do wypracowania koncepcji zmian. Tak zwany przegląd Batesa przyniósł liczne rekomendacje zmierzające do zwiększenia udziału PFI. W ich efekcie w 1997 r. utworzono jednostkę doradcą Taskforce, której zadaniem jest merytoryczne wsparcie przy ocenie projektów i zawieraniu umów z partnerami prywatnymi oraz monitorowanie przebiegu projektu. Dokonano również standaryzacji umów o realizację projektu, co pozwoliło na redukcję kosztów i czasu przygotowania umów. PFI funkcjonuje więc w rozbudowanym otoczeniu instytucjonalnym. Główna odpowiedzialność za realizację projektów PFI spoczywa na Ministerstwie Skarbu, w którego obrębie funkcjonuje Taskforce. Istotną rolę odgrywa również National Audit Office – instytucja odpowiedzialna m.in. za ocenę rządowych programów PFI (bada prawidłowość procedur udzielania zamówień oraz ocenia efektywność projektów). Podobne zadania realizuje także Public Account Committee<sup>3</sup>.

System brytyjski jest silnie scentralizowany, co odróżnia go od systemów w innych krajach i przyczynia się do silnej koncentracji głównie w sektorze infra-

---

<sup>3</sup> *Private Finance Initiative (PFI)*, UK Parliament, Research paper 01/117, 18.10.2001.

struktury społecznej. Najważniejszą przyczyną zainteresowania władz publicznych Wielkiej Brytanii współpracą z sektorem prywatnym była rosnąca kapitałochłonność inwestycji infrastrukturalnych w obliczu rosnącego deficytu budżetowego oraz wzrastające oczekiwania społeczne w zakresie jakości usług publicznych. Duże potrzeby w zakresie usług i inwestycji infrastrukturalnych potwierdza wzrost wartości inwestycji o charakterze dóbr publicznych (z 0,6% PKB w 1997 r. do 2,3% PKB w 2007 r.), a wzrastająca wartość projektów PFI dowodzi zależności pomiędzy upowszechnieniem projektów PFI a wzrostem wartości inwestycji publicznych. W ciągu 10 lat od wprowadzenia PFI zainicjowano ponad 650 projektów PPP (w tym 45 szpitali, ponad 200 szkół), angażując środki finansowe w wysokości 48 mld funtów (60 mld euro) i wykorzystując rocznie ok. 12% narodowych środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje (w 2007 r. wartość inwestycji w formule PFI sięgnęła 7,3 mld funtów)<sup>4</sup>. Dostępne statystyki (tab. 1) wskazują, że największe pod względem wartości były projekty infrastruktury drogowej, a następne w kolejności – działy związane z infrastrukturą społeczną: obrona narodowa, ochrona zdrowia, oświata, administracja publiczna. W porównaniu z innymi krajami, Wielka Brytania jest więc bez wątpienia liderem w zakresie współpracy sektora publicznego z prywatnym: wartość zawartych umów PFI/PPP w okresie 2001-2007 wyniosła 42,2 mld euro, podczas gdy w pozostałych krajach Europy łącznie 31,6 mld euro (tab. 2). W rezultacie, Wielka Brytania charakteryzuje się dużą przewagą i wartością *know-how* w zakresie przygotowania i realizacji projektów PPP/PFI.

**Tabela 1.** Łączna wartość i liczba projektów PFI/PPP w Wielkiej Brytanii w okresie 1987-2008 oraz wartość w 2007 i 2008 r.

Dział	Liczba projektów	Wartość projektów (mln GBP)	Udział %	Wartość w 2007 r. (mln GBP)	Wartość w 2008 r. (mln GBP)
Transport	62	17404	26,4	727	–
Ochrona zdrowia	275	13074	19,8	1706	520
Obrona narodowa	66	11612	17,6	1000	3291
Oświata i wychowanie	166	8040	12,2	1514	1613
Rząd w Szkocji	111	5681	8,6	1106	395
Samorządy terytorialne	71	2950	4,5	570	450
Rolnictwo i ochrona środowiska	25	1431	2,2	175	98
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	53	1414	2,1	46	14
Inne	106	4332	6,6	474	162
Razem	935	65938	100	7318	6543

Źródło: Public Private Finance, PFI in the UK & PPP in Europe 2009, IFSL Research, February 2009.

<sup>4</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm).

**Tabela 2.** PPP w Europie w latach 2001-2007

Kraj	Wartość (mln euro)	Liczba projektów	Średnia wartość projektu
Wielka Brytania	42 196	506	83
Hiszpania	4 127	38	109
Włochy	3 563	20	178
Irlandia	2 953	18	164
Francja	2 852	26	110
Grecja	2 398	7	343
Niemcy	1 912	34	56
Belgia	1 780	5	356
Holandia	1 733	6	289
Polska	1 520	2	760
Austria	899	6	150
Finlandia	700	1	700
Bułgaria	654	6	109
Cypr	500	1	500
Portugalia	450	6	75

Źródło: [www.centrum-ppp.pl/statystyki-ppp,1](http://www.centrum-ppp.pl/statystyki-ppp,1).

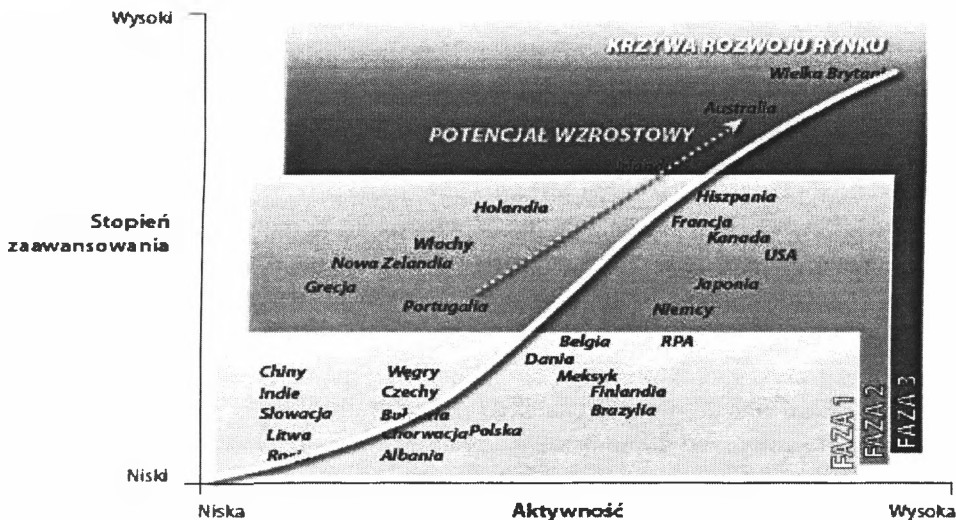
Rozbudowaną strukturą instytucjonalną w zakresie wspierania projektów PPP charakteryzuje się również Irlandia. Do najważniejszych instytucji należą:

- Centralna Jednostka PPP (Central PPP Unit), ulokowana w resorcie finansów; jej celem jest promowanie modelu PPP oraz dostarczanie wiedzy na temat realizacji przedsięwzięć,
- National Development Finance Agency (NDFA), którego celem jest wspieranie podmiotów sektora publicznego w zapewnieniu finansowania inwestycji publicznych.

Znamienne, że regulacje ustawowe nie są kompleksowe, a kwestię standaryzacji umów podjęto dopiero w 2006 r., tym niemniej kraj ten znajduje się w czołówce państw korzystających z przedsięwzięć tego typu. Co prawda, model irlandzki koncentruje się w przeważającej mierze na inwestycjach w infrastrukturę drogową, jednak projekty PPP obecne są także w gospodarce regionalnej (np. blisko 70% inwestycji w gospodarkę odpadami), a rozszerzaniu zakresu inwestycji w infrastrukturę społeczną sprzyjają postanowienia nowego National Development Plan 2007-2013, który priorytetowo traktuje ten obszar inwestycyjny<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> *Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland. Evolution of PPP Policy in Ireland*, Department of the Environment, Heritage and Local Government 2003.

Wielka Brytania oraz Irlandia zostały zaliczone do krajów o najwyższym stopniu zaawansowania i aktywności projektów PPP, co jest widoczne na rysunku 1, przygotowanym przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zainteresowanie współpracą publiczno-prywatną w pozostałych krajach UE jest mniejsze, ale wyraźna jest tendencja wzrostowa: w latach 2002-2003 wartość inwestycji PPP była zbliżona do poziomu 1 mld euro, a w 2004 r. wzrosła sześciokrotnie w porównaniu z rokiem 2003 (rys. 1).



Rys. 1. Krzywa dojrzałości PPP na świecie

Źródło: *United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York – Geneva 2007, s. 8.*

Dużym potencjałem wzrostowym charakteryzują się przede wszystkim kraje zachodnioeuropejskie, m.in. Hiszpania, Francja i Włochy, niemniej jednak projekty pilotażowe oraz proces budowania zaplecza prawnego i instytucjonalnego PPP realizowane są także w krajach środkowoeuropejskich. Wśród nich opinią najbardziej dojrzałego rynku PPP cieszą się Węgry. Znamienne, że w kraju tym nie uchwalono odrębnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a regulacje mieszczą się ramach innych ustaw (m.in. w ustawach o zamówieniach publicznych, koncesjach czy finansach publicznych), tym niemniej bardzo rozwinięte jest zaplecze instytucjonalne. Najważniejszą rolę odgrywa powołany w 2003 r. Komitet ds. PPP, którego zadaniem jest stworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, analiza planów przygotowywanych przez poszczególne resorty oraz samorządy lokalne. Ponosi on również odpowiedzialność za monitorowanie przedsięwzięć PPP. Na Węgrzech projekty PPP realizowane są przede wszystkim na

szczeblu rządowym, ale popularność zyskują także w samorządach, m.in. w zakresie gospodarki odpadami czy regeneracji obszarów miejskich.

Obecnie w większości krajów podejmowane są aktywne działania mające na celu zwiększenie popularności partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez proces legislacyjny, upowszechnianie idei PPP czy wspieranie realizacji projektów. Także UE zmierza do spopularyzowania tej formy współpracy.

### 3. PPP – stanowisko UE

Komisja Europejska nie definiuje jednoznacznie PPP, określa jedynie pewne ramy, w których mieszczą się zróżnicowane – zależne od specyfiki przedsięwzięcia i jego aktorów – relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Nie ma przy tym żadnych przepisów regulujących PPP na poziomie prawa wspólnotowego i nie jest prowadzona statystyka takich przedsięwzięć, podejmowane są natomiast inicjatywy popularyzujące PPP i przygotowujące grunt pod wspólnotowe regulacje. Wśród nich można wymienić decyzję Eurostatu dotyczącą wpływu przedsięwzięć typu PPP na dług i deficyt publiczny<sup>6</sup>, Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>7</sup> czy oraz opracowane na ich podstawie przez UKIE Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Wskazówki szczegółowo charakteryzują zjawisko PPP, zwracając uwagę na wyzwania stojące przed administracją, zwłaszcza samorządową, na nowe zadania związane z rozwojem infrastruktury i zapewnieniem obywatelom dostępu do usług użyteczności publicznej oraz na możliwości, jakie projekty PPP stwarzają stronie publicznej. Należy wskazać również *Zieloną Księgę* w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji<sup>8</sup>, która podkreśla wyzwania dla Rynku Wewnętrznego, tj. ułatwienie rozwoju PPP na warunkach efektywnej konkurencji i przejrzystości prawnej. Podstawowym celem *Zielonej Księgi* jest rozpoczęcie debaty o zastosowaniu prawa Wspólnoty w zakresie zamówień publicznych i koncesji w zjawisku PPP.

We wszystkich dokumentach podkreśla się rosnące zainteresowanie wykorzystaniem projektów PPP w wielu krajach UE. Dostrzega się także potrzebę przeprowadzenia systematycznej analizy tych doświadczeń z punktu widzenia różnych kryteriów, takich jak koszty, dostęp do świadczeń, jakość świadczeń, wpływ na warunki zatrudnienia itd. Z punktu widzenia celów zapisanych w Traktacie, UE stara się również podjąć dyskusję na temat wpływu PPP na konkurencyjność Europy. PPP jest

---

<sup>6</sup> *New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships*, „Eurostat news release” 2004, nr 18.

<sup>7</sup> *Guidelines for successful public-private partnerships*, European Commission, Brussels 2003.

<sup>8</sup> *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts And Concessions*, European Commission, Com (2004) 327, Brussels, 30.04.2004; zob. także: *Long term contracts between government units and nongovernment partners (Public-privatepartnerships)*, European Commission, Brussels 2004.

uznawane za elastyczny i dynamiczny instrument ekonomiczny, ułatwiający realizację celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, takich jak zrównoważony rozwój, zatrudnienie i integracja społeczna. Aktywność UE nie zbliżyła się jednak dotąd do poziomu, na którym można mówić o europejskim modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Różnorodność form PPP w krajach Wspólnoty oraz złożoność tego zjawiska utrudniają (i zapewne uniemożliwią w przyszłości) zharmonizowanie ram na poziomie europejskim. Unia ogranicza więc swoją działalność w tym zakresie do prezentowania wskazówek, interpretacji oraz wykazów kryteriów, które władze publiczne mogą uwzględniać w odniesieniu do aspektów społecznych i ekologicznych. Jak podkreśla Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ze względu na dużą elastyczność i dynamizm zjawiska PPP aktywność Komisji powinna na razie ograniczyć się do opracowania dokumentów zawierających definicję koncesji i PPP oraz:

- umożliwienia dalszego rozwoju różnych form PPP w krajach członkowskich;
- postulowania systematycznego przekazywania przez państwa członkowskie informacji o różnych formach PPP i napotkanych trudnościach (zalety i wady w stosunku do form tradycyjnych);
- stworzenia wraz z przedstawicielami państw i społeczeństwa obywatelskiego ośrodka monitorującego rozwój PPP (mając na celu ocenę doświadczeń w zakresie różnych kryteriów, takich jak koszty, dostęp do świadczeń, wpływ na stosunki zatrudnienia, konkurencyjność, środowisko itd.);
- podkreślania, że odnośnie do PPP i koncesji obowiązują europejskie progi (na roboty i usługi); poniżej tych progów każde państwo stosuje własne przepisy w celu uniknięcia niepotrzebnego nakładu administracyjnego;
- kontynuowania debaty o zastosowaniu prawa Wspólnoty w zakresie zamówień publicznych i koncesji w zjawisku PPP, koncentrującej się na zasadach, jakie powinny być stosowane podczas podejmowania decyzji powierzającej misję lub zadanie osobie trzeciej<sup>9</sup>.

Dużym wyzwaniem jest również zwiększenie popularności modelu realizacji przedsięwzięć PPP z wykorzystaniem funduszy strukturalnych – tzw. hybrydowe PPP. Niewielkie zainteresowanie wynika m.in. z wysokiego poziomu skomplikowania oraz braku klarownych precedensów i modeli.

#### 4. PPP w polskich samorządach

W Polsce współpraca między sektorem publicznym a prywatnym ma historię nieco dłuższą niż sama ustawa o PPP. Jej początki sięgają lat 90., kiedy odbywała się na podstawie zapisów kilku aktów prawnych, m.in. ustawy o gospodarce komunalnej,

---

<sup>9</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej Księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z 20 maja 2005 r. (2005/C 120/18).

która umożliwiła jednostkom samorządu terytorialnego powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom prywatnym, z uwzględnieniem zasad przewidzianych w kodeksie cywilnym oraz przepisach prawa zamówień publicznych. Podstawę współpracy stanowią także ustawy samorządowe (gminna i wojewódzka) oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami. Pierwszym, pionierskim projektem PPP w zakresie usług komunalnych w Polsce, a zarazem w Europie Środkowej, jest spółka Saur Neptun Gdańsk SA, w której partnerami są: Grupa Saur – francuski potentat w dziedzinie usług komunalnych (51% udziałów) i Miasto Gdańsk (49%). Spółka od 1992 r. z powodzeniem świadczy usługi wodno-kanalizacyjne dla 500 tys. mieszkańców Gdańska, Sopotu i okolicznych (umowę dzierżawy podpisano na 30 lat; miasto Gdańsk odpowiada za inwestycje, podmiot prywatny koordynuje i jest operatorem). Inne inicjatywy podejmowane w kilku miastach Polski nie dorównywały skalą przedsięwzięciu z Wybrzeża, tymczasem popularność projektów PPP w krajach europejskich wzrastała. Z uwagi na brak szczegółowych uregulowań w polskim prawodawstwie, które utorowałyby drogę rozwoju tego typu przedsięwzięciom, rozpoczęto prace nad ustawą dotyczącą PPP. Ich efektem była ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. (DzU nr 169, poz. 1420), w której zdefiniowano PPP oraz zawarto najważniejsze warunki i zasady realizacji tego typu projektów. Niestety, na jej podstawie nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia. Głosy eksperckie wskazywały głównie na nadmierne skomplikowanie i zbiurokratyzowanie procedur, m.in. konieczność dopełnienia wielu obowiązków, np. przeprowadzania szczegółowych analiz czy dokładnego określania zakresu i treści umowy o PPP<sup>10</sup>.

Wśród innych barier rozwoju PPP wymieniało także:

- brak społecznego i politycznego przyzwolenia na szersze współdziałanie biznesu i podmiotów publicznych;
- obawy urzędników przed zarzutami o korupcję i niegospodarność;
- brak dogłębnie przeanalizowanych i opisanych projektów pilotażowych, które byłyby źródłem *best practices* i uczułyby na zagrożenia;
- brak wsparcia ze strony administracji rządowej w gromadzeniu i upowszechnianiu doświadczeń, doradzaniu przy projektach;
- niezbyt rozbudowany rynek usług doradczych świadczonych przez podmioty prywatne<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A. Cenkier, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym w polskim systemie prawa – bariera czy warunek rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008, s. 704.

<sup>11</sup> Opracowaniem przedstawiającym wyniki badań i informacje na temat zakresu, w jakim polskie samorządy podejmują współpracę z sektorem prywatnym w realizacji swych zadań, jest m.in. *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, powstałe na podstawie umowy zawartej między Ministerstwem Gospodarki a Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Uniwersytetem Warszawskim, Centrum Studiów Samorządowych i Rozwoju



W odpowiedzi na trudności w realizacji projektów PPP na nowo podjęto prace nad stworzeniem odpowiednich regulacji. 19 grudnia 2008 r. została uchwalona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 5 lutego 2009), a 9 stycznia 2009 r. ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 5 lutego 2009). Założeniem autorów aktów prawnych było, aby nowa ustawa o PPP stworzyła przejrzyste i efektywne zasady współpracy podmiotów publicznych z prywatnym kapitałem, likwidując przy tym bariery, z których powodu poprzednia ustawa nie była wykorzystywana. Nowa ustawa nie zawiera więc katalogu inicjatyw, które mogą być objęte PPP, pozostawiając stronom swobodę przy ustalaniu przedmiotu umowy. Nie określa też szczegółowego wykazu zawartości umowy, wymienia jedynie zasadnicze elementy, które muszą się w niej znaleźć. Procedura wyboru prywatnego partnera przedsięwzięcia w ramach PPP odbywa się na podstawie prawa zamówień publicznych, ale przy uproszczonej formie dialogu konkurencyjnego albo w formie negocjacji określonej w ustawie o koncesjach. Ustawa o koncesji wprowadziła z kolei nowe rozwiązanie, jakim jest możliwość udzielania koncesji nie tylko na roboty budowlane, lecz także na usługi. Regulacja dotycząca koncesji na roboty budowlane (traktowana jako szczególny rodzaj zamówienia publicznego) okazała się w praktyce niewystarczająca, stąd zdecydowano o przeniesieniu jej do odrębnej ustawy poświęconej wyłącznie problematyce koncesji, co z kolei pozwoliło na wprowadzenie do ustawy koncesji wielu nowych rozwiązań.

Bardzo ważnym celem działań podjętych w 2008 r. była również promocja instytucji PPP. Jak wynikało z doświadczeń innych krajów UE oraz z rzeczywistych potrzeb, konieczne było stworzenie instytucji promującej i wspierającej projekty PPP. W lipcu 2008 r. rozpoczęła więc działalność fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, której założycielami są 42 podmioty: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze. Są one zainteresowane przełamaniem marazmu, jaki panuje w Polsce w zakresie inwestycji publiczno-prywatnych. Celem działania fundacji jest ułatwienie stosowania PPP w Polsce poprzez tworzenie warunków skracających czas przygotowywania projektów, opracowywanie standardów umów i procedur, obniżanie kosztów przygotowań projektów, promocję idei i konkretnej wiedzy na ten temat, zbieranie i upowszechnianie doświadczeń z krajów, gdzie PPP rozwija się bez przeszkód. Fundacja będzie też monitorowała rozwój inwestycji w ramach PPP i na tej podstawie przygotowywała propozycje zmian regulacji prawnych<sup>12</sup>.

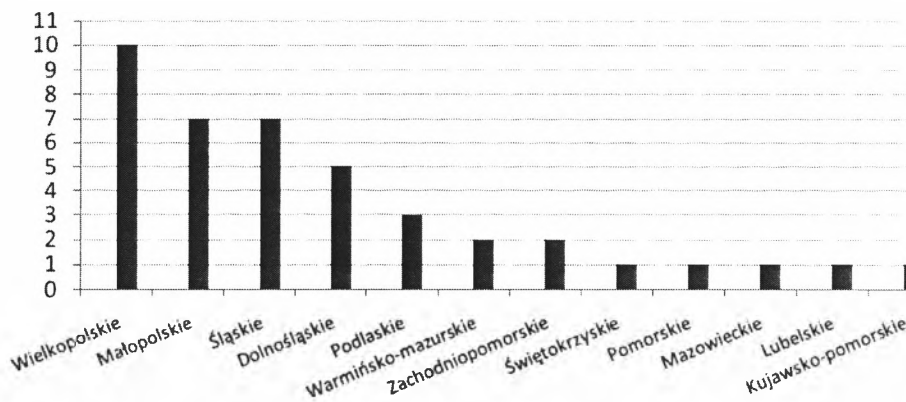
Jedną z inicjatyw mających na celu ograniczenie tych barier (tj. upowszechnianie wiedzy i standardów dotyczących realizacji przedsięwzięć za pomocą formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, przygotowanie wzorcowego projektu PPP, ukazanie istniejących możliwości rozwoju infrastruktury oraz realizacji zadań publicz-

---

Regionalnego, Warszawa 4.09.2008, dostępne na stronie: [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/12B5A328-3485-4858-AC39-88C2976E830B/48191/Raportostat.pdf](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/12B5A328-3485-4858-AC39-88C2976E830B/48191/Raportostat.pdf).

<sup>12</sup> [www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl).

nych za pomocą PPP, przezwyciężanie nieufności wobec tej metody realizacji zadań publicznych oraz zebranie informacji od samorządów terytorialnych, dotyczących ich opinii w zakresie przeszkód we wdrażaniu partnerstwa publiczno-prywatnego) jest Konkurs Dobre Praktyki PPP. Jest to przedsięwzięcie niekomercyjne, wspierane przez organizacje z sektorów publicznego, pozarządowego i prywatnego<sup>13</sup>.



Rys. 2. Liczba projektów w ramach PPP w poszczególnych województwach w 2009 r.

Źródło: na podstawie: *Rynek PPP w Polsce 2009*, Raport Investment Support, Warszawa, styczeń 2010, [www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf](http://www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf).

W związku z pozytywną zmianą klimatu wokół PPP (nowa ustawa o PPP, nowa ustawa w sprawie koncesji na roboty budowlane, powstanie Centrum PPP) coraz więcej instytucji publicznych, zwłaszcza samorządowych, jest zainteresowanych realizowaniem inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Z pierwszego Raportu o inwestycjach realizowanych przez instytucje publiczne w formule partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>14</sup> wynika, że w 2009 r. podmioty publiczne ogłosiły

<sup>13</sup> W 2009 r. laureatem w kategorii Małe PPP został projekt zgłoszony przez Urząd Miasta Płocka – budowa wielopoziomowego parkingu (członkowie jury podkreślali dobre przygotowanie projektu, jego realizm i pragmatyzm, a w efekcie duże szanse powodzenia i możliwość naśladowania przez inne podmioty publiczne, co wypełnia ideę konkursu – stworzenie projektów modelowych partnerstwa). Z kolei w kategorii Infrastruktura Komunalna zwyciężył projekt zgłoszony przez Gminę Miasta Sopotu (w zasadzie jedyny pozostały w konkursie) – Rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie wraz z rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze (w opinii jury projekt przemyślany i starannie przygotowany, a ze względu na palący problem rewitalizacji dworców w Polsce jego pomyslna realizacja może ułatwić inne przedsięwzięcia tego typu); protokół z posiedzenia Jury Konkursu Dobre Praktyki PPP 2009 w dniu 8 czerwca 2009 r., Investment Support, Warszawa 9 czerwca 2009, [www.dobrepraktykippp.eu/pliki/Protokol\\_80609.pdf](http://www.dobrepraktykippp.eu/pliki/Protokol_80609.pdf).

<sup>14</sup> *Rynek PPP w Polsce 2009*. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Warszawa, styczeń 2010, [www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf](http://www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf).

41 projektów publiczno-prywatnych, w tym 32 koncesje na podstawie ustawy o koncesji, 8 projektów na podstawie ustawy o PPP (w tym 4 projekty PPP w trybie koncesji i 4 projekty PPP w trybie PZP) i 1 koncesję na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych (PZP). Spośród 41 ogłoszeń, 16 postępowań zostało unieważnionych, a 21 jest w trakcie negocjacji z zainteresowanymi partnerami. Najwięcej projektów w PPP przygotowały samorzady lokalne. Gminy i miasta pozyskały partnerów prywatnych do 22 inwestycji. W PPP angażowały się także urzędy marszałkowskie (7), powiaty (3), spółki komunalne, szkoły i szpitale. Spośród województw w PPP liderem jest wielkopolskie (10 projektów), natomiast w lubuskim, łódzkim, opolskim i podkarpackim nie ogłoszono żadnych projektów. Poniższy wykres porównuje ich liczbę w województwach w pierwszym roku obowiązywania nowych ustaw.

Samorzady najczęściej wybierają PPP do realizacji inwestycji sportowo-rekreacyjnych (w 2009 r. 15 projektów). Popularne były także przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury komunalnej (7 projektów), dotyczące m.in. budowy parkingów i innych obiektów użyteczności publicznej, oraz ochrony zdrowia i infrastruktury teleinformatycznej (po 6 projektów), zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (4 projekty), a także edukacji (3 projekty). Szacowana wartość wszystkich planowanych w 2009 r. projektów wyniosła ok. 6 mld zł, a więc czterokrotnie mniej niż wynosi rzeczywista wartość projektów realizowanych w ramach PPP w Wielkiej Brytanii.

## 5. Podsumowanie

Z pewnością nowa ustawa nie spełnia wszystkich oczekiwań, nie była też warunkiem koniecznym podejmowania przez samorzady projektów w ramach PPP (już wcześniej samorzady współpracowały z sektorem prywatnym). Jest przede wszystkim wyraźnym sygnałem ze strony rządu (także powołanie Centrum PPP), że PPP jest przez niego popierane, co ułatwia samorządowcom podjęcie decyzji o rozpoczęciu takich inwestycji. Należy oczywiście pamiętać, że mimo sukcesów i wszystkich zalet PPP formuła ta nie powinna być stosowana do każdego typu inwestycji. Warto skorzystać przy tym z doświadczeń innych krajów, w których inicjatywny PPP są realizowane w znacznie większej skali. Jak podkreślają Brytyjczycy, PFI jest odpowiednią metodą tam, gdzie:

- istnieje potrzeba realizacji poważnej inwestycji wymagającej skutecznego zarządzania ryzykiem związanym z budową i dostarczaniem usług;
- natura danej usługi pozwala sektorowi publicznemu wyrazić jego potrzeby w formie określonej wielkości „produkcji usług”, którą można zakontraktować w sposób zapewniający skuteczne, długoterminowe dostarczanie usług publicznych;
- możliwe jest przeprowadzenie wyraźnego rozkładu ryzyka między sektorem publicznym a prywatnym;

- kapitał i usługi, które stanowią część projektu, dają się skalkulować na okres jego trwania;
- wartość projektu przekracza (w warunkach brytyjskich) 20 mln funtów, co wiąże się z wysokimi kosztami transakcyjnymi (przy mniejszych inwestycjach koszty są zbyt wysokie);
- technologia i inne czynniki występujące w danym sektorze są stabilne i nie zagrażają im dynamiczne, szybko postępujące zmiany;
- istnieje pewność, że w perspektywie długoterminowej zapotrzebowanie na dostarczane usługi nie spadnie<sup>15</sup>.

Współpraca podejmowana w ramach PPP przynosi wówczas liczne korzyści. Przy zachowaniu hierarchii celów własnych sektora publicznego i prywatnego oraz zakresu obowiązków, prowadzi do maksymalizacji korzyści i efektywności w ramach realizowanego w formule PPP przedsięwzięcia.

## Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Cenkier A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym w polskim systemie prawa – bariera czy warunek rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.
- Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007.
- Guidelines for successful public-private partnerships*, European Commission, Brussels 2003.
- Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts And Concessions*, European Commission, Com (2004) 327, Brussels, 30.04.2004.
- Korbus B.P., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Long term contracts between government units and nongovernment partners (Public-private partnerships)*, European Commission, Brussels 2004.
- New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships*, „Eurostat news release” 2004, nr 18.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Partnerstwo publiczno-prywatne: uproszczone procedury przyspieszyły współpracę z gminami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.03.2010.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, powstałe na podstawie umowy zawartej między Ministerstwem Gospodarki a Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Uniwersytetem Warszawskim, Centrum Studiów Samorządowych i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 4.09.2008.

---

<sup>15</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 13.

*PFI: meeting the investment challenge*, HM Treasury, July 2003 (opracowanie dostępne na stronie internetowej: <http://www.nzcid.org.nz/downloads/UK%20Treasury%20Report%20on%20PFI%202003.pdf>).

*Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland. Evolution of PPP Policy in Ireland*, Department of the Environment, Heritage and Local Government 2003.

*Private Finance Initiative (PFI)*, UK Parliament, Research paper 01/117, 18.12.2001.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne: teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

## Źródła internetowe

*Managing the relationship to secure a successful partner in PFI projects*, NAO 2001, [http://www.nao.org.uk/publications/0102/managing\\_the\\_pfi\\_projects.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0102/managing_the_pfi_projects.aspx).

Protokół z posiedzenia Jury Konkursu Dobre Praktyki PPP 2009 w dniu 8 czerwca 2009, Investment Support, Warszawa 9.06.2009, [http://www.dobrepraktykippp.eu/pliki/Protokol\\_80609.pdf](http://www.dobrepraktykippp.eu/pliki/Protokol_80609.pdf).

*Rynek PPP w Polsce 2009*, Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Warszawa, styczeń 2010 r., [www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf](http://www.inves.pl/pobierz/RynekPPPwPolsce2009.pdf).

[www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl).

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLISH LOCAL GOVERNMENTS COMPARED TO EUROPEAN EXPERIENCES

**Summary:** PPPs have in recent years become increasingly popular in a growing number of European countries. In Poland, the importance of investment through PPPs remains small in comparison to traditional public procurement of investment projects. However, positive experience of other countries and the growing fiscal need cause that PPP becomes an interesting alternative. The aim of the article is to point main changes in the field of PPP and to show the perspective of its development.

**Keywords:** public-private partnership, PPP, PFI, alternative form of procurement.