
ANN A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLVII, 1

SECTIO H

2013

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Polityki Gospodarczej, Społecznej i Regionalnej

JOANNA SZAFRAN

*Kierunki i zakres stosowania
partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*

The direction and scope of the public-private partnership in Poland

Słowa kluczowe **słowa:** partnerstwo publiczno-prywatne, zamówienia publiczne, koncesja inwestycje infrastrukturalne, usługi publiczne, projekty współfinansowane z UE

Key words: public-private partnership, procurement, concession, infrastructure investments, public services, projects co-financed from EU

Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) nie jest nową formą realizowania zadań publicznych przez podmioty prywatne i od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia cieszy się niesłabnącą popularnością w Europie Zachodniej. Unia Europejska promuje PPP jako innowacyjny, efektywny i oszczędny sposób realizacji projektów rozwojowych, deklarując dodatkowe ich wsparcie z funduszy, inicjatyw i instytucji europejskich. Przesłanki szerszego stosowania PPP występują szczególnie silnie w Polsce. Luka infrastrukturalna i skala zaniedbań w zakresie usług publicznych¹ oraz potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo, rodzime podmioty gospodarcze i inwestorów zewnętrznych z jednej strony, z drugiej zaś – ograniczenia budżetowe, organizacyjne i kadrowe podmiotów publicznych oraz limitowanie zadłużenia w warunkach kryzysu gospodarczego powodują, że PPP stanowi ciekawą alternatywę

¹ Por. wyniki ekspertyz m.in. Agencji Rozwoju Komunalnego z 1997 r. oraz badania A. Gałązki i J. Sieraka i in.

dla tradycyjnego finansowania inwestycji publicznych ze środków budżetowych. Ponadto środki prywatne mogą być elementem montażu finansowego przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Celem artykułu jest analiza zaawansowania rynku PPP w Polsce i możliwości szerszego zastosowania tej formuły w realizacji zadań i przedsięwzięć służących rozwojowi lokalnemu i regionalnemu.

1. Geneza i ewolucja partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie i realizację zadań publicznych ma długie tradycje, które w przypadku umów zbliżonych do koncesji sięgają starożytnego Rzymu. Od czasów rewolucji przemysłowej, której towarzyszył rozwój urbanizacji i komunikacji, gwałtownie rośnie zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne. Budowa kanałów wodnych, dróg i linii kolejowych w Europie, a później w Ameryce, Chinach i Japonii była finansowana ze środków prywatnych, podczas gdy ze środków publicznych pokrywano wydatki dworów i wojenne².

Rewolucja techniczna wkroczyła na ziemię polskie w okresie zaborów, stąd różnice w jej przebiegu i zagospodarowaniu infrastrukturalnym między poszczególnymi dzielnicami. Budowa dróg bitych i Kanałów (np. Augustowskiego w Królestwie Polskim i Kłodnickiego w zaborze pruskim) była finansowana głównie ze środków rządowych. Natomiast sieć kolejowa powstała w latach czterdziestych XIX w. na terenach wszystkich zaborów dzięki kapitałom prywatnym³. W zaborze rosyjskim z inicjatywy rodzimych kapitalistów 14 czerwca 1845 r. uruchomiono pierwszy odcinek Drogi Żelaznej Warszawsko-Wiedeńskiej, która trzy lata później osiągnęła granicę zaboru austriackiego. W trybie koncesji w drugiej połowie XIX w. zbudowano najważniejsze magistrale: Warszawa–Petersburg i Warszawa–Moskwa⁴. Natomiast pierwszy pociąg na ziemiach polskich przejechał 22 maja 1842 r. na odcinku z Wrocławia do Oławy – był to fragment prywatnej Kolei Górnośląskiej, należącej do kapitału niemieckiego. Prywatne spółki budowały odcinki kolejowe łączące miasta Śląska. W zaborze pruskim transport kolejowy miał duże znaczenie gospodarcze i strategiczne. Natomiast o budowie linii kolejowych na terenach należących do zaboru austriackiego decydowały głównie względy strategiczne, stąd były one początkowo finansowane ze środków państwowych, a następnie zostały sprzedane spółkom

² C. Walker, A. Smith, *Privatized infrastructure: the build opera transfer approach*, Thomas Telford Publ., London 1995, s. 1.

³ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008, s. 16.

⁴ Głównymi inwestorami i jednocześnie konkurentami byli warszawscy finansjści L. Kronenberg i J. Bloch. Ten pierwszy sfinansował tzw. Drogę Żelazną Nadwiślańską, od granic zaboru w Mławie przez Warszawę, Lublin, Chełm do Kowla oraz doprowadził do jej skomunikowania z linią warszawsko-wiedeńską. Jednakże „królem kolei żelaznej” w Rosji i zaborze rosyjskim został ostatecznie Jan Bloch, zob. I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984, s. 192–193.

prywatnym⁵. Narastający z końcem XIX w. interwencjonizm państwowy przerwał współpracę publiczno-prywatną w sektorze infrastrukturalnym. Władze zaborcze nacjonalizowały i przejmowały koleje w administrację państwową.

Ponadto umowy koncesyjne wykorzystywano przy budowie i eksploatacji linii tramwajowych (początkowo konnych) m.in. w Warszawie i na Śląsku.

Po odzyskaniu niepodległości Polski Ustawa z 14 października 1921 r. o udzieleniu koncesji na koleje żelazne prywatne wprowadziła zachęty do rozwoju lokalnych linii kolejowych dla inwestorów prywatnych i samorządów, jednak zainteresowanie koncesjami okazało się niewielkie z uwagi na słabość rodzimego kapitału prywatnego.

Natomiast po II wojnie światowej i przez cały okres PRL infrastruktura była finansowana i zarządzana wyłącznie przez państwo.

Przełomowe znaczenie dla odrodzenia i rozwoju współpracy publiczno-prywatnej miała transformacja ustrojowo-systemowa i reforma samorządowa. Samorządowe gminy, powołane w 1990 r., uzyskały właściwości i narzędzia umożliwiające współpracę z sektorem prywatnym, a mianowicie osobowość prawną, własny majątek i kompetencje do prowadzenia gospodarki komunalnej, własny budżet oraz odpowiedzialność za realizację określonych funkcji w ramach ich zadań własnych. W 1992 r. miasto Gdańsk i francuska firma Saur powołały pierwszą spółkę typu *joint venture* w sferze użyteczności publicznej w celu świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych na terenie Gdańska, Sopotu i gmin ościennych. Następnie kolejne miasta tworzyły spółki, dopuszczając podmioty prywatne do świadczenia usług zarówno w gospodarce wodno-kanalizacyjnej, jak i komunikacji miejskiej, gospodarce odpadami czy energetyce⁶. Powierzenie podmiotom prywatnym wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej umożliwiły regulacje Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷ oraz zasady przewidziane w Kodeksie cywilnym, a następnie przepisy Prawa zamówień publicznych. W wyniku drugiego etapu reformy w 1999 r. utworzono samorządowe powiaty i województwa oraz kontynuowano proces decentralizacji kompetencji i finansów publicznych, nie gwarantując jednak odpowiednich źródeł ich finansowania.

Natomiast współpraca władz publicznych szczebla rządowego z sektorem prywatnym rozwinęła się przede wszystkim w drogownictwie. Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych⁸, jednak dopiero w 1997 r. przydzielono trzy koncesje (na budowę i eksploatację odcinków autostrady A1 i A2 oraz dostosowanie do poboru opłat i eksploatację A4 między Katowicami i Krakowem).

⁵ K. Brzozowska, *op. cit.*, s. 17.

⁶ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 41.

⁷ W szczególności art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 2011, nr 45, poz. 236.

⁸ Obecnie jest to Ustawa z dnia 17 listopada 2004 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

Wzrost zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym nastąpił również w kontekście absorpcji przez samorządy i inne podmioty publiczne funduszy europejskich na realizację projektów i programów rozwojowych, które opierają się m.in. na zasadach partnerstwa i montażu finansowego. Należy jednak zaznaczyć, że w źródłach prawa wspólnotowego nie ma odrębnego aktu ani nawet definicji partnerstwa publiczno-prywatnego (mówi się jedynie o umowach typu PPP), stąd jest ono regulowane tzw. prawem miękkim i nie zostało zharmonizowane. Natomiast już w pierwszych aktach powołujących wspólny rynek zamówień publicznych prawnie umocowano instytucję koncesji na roboty budowlane. W efekcie państwom członkowskim pozostawiono „pewną swobodę” doboru struktur i form finansowych oraz prawnych takich przedsięwzięć, uwzględniając jednak wymogi prawa zamówień publicznych lub koncesji. W Polsce nieudaną próbą ujęcia w ramy prawne problematyki PPP była pierwsza ustawa o PPP z dnia 28 lipca 2005 r., bowiem pod jej regulacjami nie uruchomiono żadnego projektu. Wzrost zainteresowania formułą PPP nastąpił wraz z wejściem w życie nowej Ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz Ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, co zaowocowało ogłoszeniem w tym samym roku 40 projektów publiczno-prywatnych w różnych dziedzinach gospodarki komunalnej, infrastruktury technicznej i społecznej.

2. Obszary stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Partnerstwo publiczno-prywatne obejmuje różnorodne formy współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi, które wyznaczają zakres tej współpracy i relacje między stronami. Jednak można wskazać pewne cechy wspólne tego typu przedsięwzięć, odróżniające je np. od tradycyjnego zamówienia publicznego.

Wspomniane „Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego” definiują PPP jako współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym podjętą w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Obie strony osiągają korzyści odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Dzięki umożliwieniu każdemu z sektorów zajmowania się tym, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób bardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować⁹.

Europejska Komisja Gospodarcza ONZ podkreśla, że istotą współpracy w ramach PPP jest dostarczenie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie

⁹ *Guidelines for successful Public Private Partnerships*, European Commission, Directorate General Regional Policy, Brussels March 2003, s. 16, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie, przy jednoczesnym zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie zapewniającym rozwój gospodarczy i podniesienie jakości życia¹⁰.

Zgodnie z Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym przedmiotem PPP jest „wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (art. 1 ust. 2 Ustawy). Dalej ustawodawca rozwija tę definicję, wskazując, że poprzez umowę o PPP „partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego” (art. 7 ust. 1 Ustawy).

Z przytoczonych definicji wynikają takie podstawowe elementy partnerstwa publiczno-prywatnego jak¹¹:

- współpraca sektora prywatnego i publicznego (szczebla lokalnego, regionalnego bądź krajowego),
- umowny charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego),
- celowość – realizacja przedsięwzięcia (budowa infrastruktury, dostarczanie usług) tradycyjnie wykonywanego przez sektor publiczny,
- optymalny podział zadań,
- podział ryzyk zgodnie z zasadą, iż każda ze stron przejmuje takie ryzyka, z którymi najlepiej sobie poradzi,
- obustronna korzyść.

PPP różni się od klasycznego zamówienia publicznego wspólną realizacją celu przedsięwzięcia. Rola podmiotu publicznego (zamawiającego) nie ogranicza się jedynie do nabycia usługi, dostaw lub robót budowlanych w zamian za ustaloną opłatę, lecz włącza się on w część zadań i ryzyk oraz wnosi wkład własny. Podział zadań i ryzyk między stronami PPP powinien uwzględniać ich predyspozycje do realizacji określonych funkcji i zadań na poszczególnych etapach powstawania przedsięwzięcia czy w procesie świadczenia usługi. Podmiot publiczny może przejąć zadania formalno-organizacyjne, np. opracowanie projektu, uzyskanie warunków zabudowy terenu, pozwolenia na budowę i innych niezbędnych zezwoleń czy przeprowadzenie procedury wywłaszczeniowej. W praktyce najczęstszą i najważniejszą formą zaangażowania podmiotu publicznego jest wniesienie wkładu własnego. Natomiast partner prywatny odpowiada zwykle za projekt, budowę, eksploatację, finansowanie i utrzymanie obiektu przez określony w umowie czas, który obejmuje od kilkunastu do kilkudziesięciu lat. Zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcie PPP polega również na

¹⁰ *Guidebook on promoting good governance in public-private partnership*, United Nations Economic Commission for Europe, New York–Geneva 2007, s. 1.

¹¹ *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 23.

przejęciu niektórych rodzajów ryzyk, jakimi są obciążone wieloletnie inwestycje (np. ryzyko związane z budową, dostępnością usług lub infrastruktury, ryzyka rynkowe itd.). Podmiot publiczny ponosi ryzyka związane z przygotowaniem, przychodami z przedsięwzięcia i przekazaniem składników majątkowym, a także ryzyko polityczne i legislacyjne. Z kolei ryzyka wystąpienia siły wyższej, rozstrzygnięcia sporów, lokalizacji przedsięwzięcia i stanu środowiska naturalnego mogą obciążać obie strony.

Przedmiotem współpracy w ramach PPP są takie przedsięwzięcia (wymienione w art. 2 pkt 4 Ustawy) jak: budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła (w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność) bądź inne świadczenie. Wymaga się jednak, aby było ono połączone z utrzymaniem i zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związany – przy czym składnik majątkowy może obejmować nieruchomości (grunty, budynki, lokale) bądź ich części składowe, przedsiębiorstwo, rzecz ruchomą oraz prawo majątkowe.

W latach 1990–2009 w Polsce zrealizowano zaledwie 0,4% wszystkich projektów PPP o wartości stanowiącej 1,7% ogólnej wartości rynku PPP w Unii¹², przy czym najbardziej zaawansowane PPP stosowano w sektorze transportu drogowego, przy budowie i eksploatacji autostrad. Zakres przedmiotowy i rozwój form PPP w latach 2009–2011 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Formy i przedmiot współpracy publiczno-prywatnej w Polsce w latach 2009–2011

Forma/przedmiot współpracy	Koncesja na roboty budowlane			Koncesja na usługi			PPP w trybie koncesji			PPP			Ogółem
	Lata												
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
sport–rekreacja	11	13	4	–	–	4	4	9	2	–	2	–	49
edukacja	2	–	1	–	–	–	–	–	1	1	–	1	6
ochrona zdrowia	2	4	1	3	–	–	–	1	–	1	–	–	12
kultura	–	2	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	3
infrastruktura wodno-kanalizacyjna	–	1	–	4	1	2	–	1	–	–	–	–	9
budownictwo komunalne	–	1	3	–	–	–	–	–	–	2	1	–	7

¹² Dane za: A. Kappeler, M. Nemoz, *Public-Private Partnership in Europe – before and during the recent financial crisis*, “Economic and Financial Report” 2010/4, European Investment Bank, July 2010, s. 8.

infrastruktura teleinformatyczna	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	6
parkingi	4 ^{a)}	8	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	16 ^{a)}
drogi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1	4
transport	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	3
gospodarka odpadami	-	-	-	-	-	1	-	2	3	-	-	1	7
rewitalizacja	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
energetyka	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3
paliwa	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
infrastruktura publiczna	-	1	1	-	1	1	-	-	6	-	-	-	10
konferencje	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
wydawnicze	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
infrastruktura komercyjna	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Razem	65			28			35			14			142

a) W tabeli nie uwzględniono jednej koncesji ogłoszonej w 2009 r., która została zrealizowana w trybie zamówień publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie okresowych raportów Investment Support, *Rynek PPP w Polsce w latach 2009, 2010 i 2011*.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w ostatnich trzech latach zgłoszono do realizacji (w trybie nowych przepisów) 142 projekty publiczno-prywatne. Największą popularnością cieszyła się koncesja, która funkcjonuje w polskim prawie jako jedna z form PPP (tzw. małe partnerstwo) lub samoistna instytucja¹³. Najwięcej projektów dotyczyło koncesji na roboty budowlane, lecz coraz większy udział zdobywają także umowy o PPP w trybie koncesji.

Z punktu widzenia przedmiotu stosowania PPP zdecydowany prym wiodą projekty sportowe i rekreacyjne (baseny, termy i stadiony), ponadtrzykrotnie mniej było inwestycji z zakresu budowy i zarządzania parkingami, a także budowy i wyposażania placówek ochrony zdrowia oraz świadczenia usług medycznych. W kolejnych latach jest zgłaszane zapotrzebowanie na publiczno-prywatne projekty w sektorze wodno-kanalizacyjnym, gospodarce odpadami, budownictwie komunalnym i infrastrukturze publicznej (np. dotyczące oświetlenia ulic, budowy wiat przystanków, przejść pod-

¹³ Podstawowe różnice między PPP i koncesją omówiono np. w poradniku UZP *Partnerstwo...*, s. 34–35.

ziemnych). Ponadto pojawiają projekty z takich sektorów jak kultura, rewitalizacja, sektor paliwowy i energetyczny.

Na tle rozwiniętych rynków PPP Polskę odróżnia nie tylko mała liczba i wartość projektów publiczno-prywatnych, lecz również ich odmienna struktura sektorowa. W Europie Zachodniej dominuje sektor transportowy (ponad 40% wszystkich przedsięwzięć PPP i 76% ich wartości), za nim plasują się ochrona środowiska, paliwa i energetyka, ochrona zdrowia, edukacja, porządek i bezpieczeństwo publiczne, sport, rekreacja i kultura oraz ogólne usługi publiczne¹⁴. Ponadto ustalane są różne preferencje w zakresie przedmiotu PPP (np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa i szpitale, w Niemczech – szkoły, szpitale, rewitalizacja)¹⁵.

O przewadze lokalnego zasięgu PPP w Polsce świadczy również rodzaj partnerów publicznych. Zdecydowaną większość projektów PPP zgłosiły jednostki samorządowe (ok. 76% wszystkich ogłoszeń), w tym gros ogłoszeń pochodziło z urzędów miast i gmin (95), jedynie 7 z urzędów marszałkowskich i 6 z powiatów. Do innych podmiotów zainteresowanych tego typu przedsięwzięciami należały jednostki budżetowe (16 ogłoszeń), spółki komunalne (8), uczelnie (np. w zakresie organizacji konferencji) i placówki wychowawcze (po 3 ogłoszenia) oraz zakład opieki zdrowotnej, zakład karny, agencja mieszkaniowa i ministerstwo (po jednym)¹⁶.

We wszystkich województwach podmioty publiczne co najmniej dwukrotnie zgłosiły zainteresowanie taką formą współpracy, natomiast liderem od 2010 r. pozostaje Małopolska (ogłaszając w sumie 27 projektów PPP), dalej uplasowały się województwa wielkopolskie, śląskie i dolnośląskie (odpowiednio 17, 16 i 15 projektów). Jednak z uwagi na unieważnienie postępowań, przeformułowanie niektórych i ponowne ich zgłaszanie, a także trwające negocjacje do końca 2011 r. podpisano zaledwie 27 umów z partnerami prywatnymi. Jako główne przyczyny odwołania projektów raporty Investment Support podają brak wniosków ze strony inwestorów prywatnych, powody formalno-organizacyjne oraz brak ofert – gdy toku negocjacji nie wypracowano porozumienia o wspólnej realizacji przedsięwzięcia.

Zakończenie

Rynek PPP w Polsce jest stosunkowo młody i dynamicznie się zmienia, wykazując dużą wrażliwość na otoczenie prawne, gospodarcze i polityczne. Najwięcej projektów PPP i koncesji ogłoszono w pierwszej połowie 2010 r. (w sumie 38), co wiązało się m.in. z intensyfikowaniem działalności inwestycyjnej samorządów przed wyborami. Zniżkowe tendencje rynku PPP, widoczne zwłaszcza w pierwszej połowie 2011 r.,

¹⁴ A. Kappeler, M. Nemoz, *Public-Private Partnership in Europe...*, s. 12; http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf.

¹⁵ I. Herbst, *PPP w praktyce*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2012, nr 2, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 41.

¹⁶ Dane pochodzą z raportów Investment Support, *Rynek PPP w Polsce w latach 2009, 2010 i 2011*.

dotyczą zarówno liczby, jak i wartości ogłaszanych projektów¹⁷. Może to wynikać zarówno z samego procesu przygotowawczego, który poprzedza ogłoszenie projektu i trwa od kilku do kilkudziesięciu miesięcy, jak i z braku stabilności prawnej (w tym klasyfikacji zobowiązań wynikających z PPP) i finansowo-ekonomicznej w warunkach kryzysu. Paradoksalnie ograniczone możliwości finansowania samorządów (zwłaszcza w świetle przepisów dotyczących deficytu budżetowego i limitów zadłużenia każdej jednostki)¹⁸ mogą przyczynić się do wzrostu zainteresowania PPP, które umożliwiają nawet obniżenie całkowitych kosztów przedsięwzięcia, w porównaniu z tradycyjnym finansowaniem, oraz przyspieszenie realizacji inwestycji publicznych bez ponoszenia obciążeń budżetowych i powiększania zadłużenia. Dzięki transferowi nowoczesnych technologii, metod organizacji i zarządzania następuje podniesienie efektywności wdrażania i eksploatacji projektu oraz standardu świadczonych usług. Partnerstwo jest również alternatywą dla prywatyzacji, która została upolityczniona i wywołuje negatywny odbiór społeczny. Równocześnie należy upowszechniać wiedzę i promować dobre praktyki PPP wśród decydentów publicznych jak i biznesu, bowiem nowe rozwiązania zawsze budzą nieufność, zwłaszcza funkcjonując na styku interesu publicznego i prywatnego – stąd ogromna rola władz publicznych, instytucji oraz profesjonalnego doradztwa w nawiązywaniu takiej współpracy, wypracowaniu standardów umów i modeli PPP, zapewnieniu zasad konkurencji (aby monopol publiczny nie przekształcił się w prywatny) czy form kontroli (np. nad procesem świadczenia usług). Otoczenie instytucjonalne, które w Polsce dopiero się kształtuje, jest wyznacznikiem dojrzałości rynku PPP oraz sprzyja pozyskaniu akceptacji społecznej.

Wśród przedsięwzięć planowanych jak i faktycznie realizowanych w Polsce w formule PPP dominują obiekty sportowo-rekreacyjne oraz infrastruktura miejska o znaczeniu głównie lokalnym. Zbyt mało w stosunku do potrzeb jest projektów transportowych (w tym budowy i utrzymania dróg, mostów, tuneli, lotnisk, komunikacji podmiejskiej), budownictwa komunalnego, rewitalizacji, edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, gospodarki odpadami czy energetyki. Natomiast spore nakłady zarówno czasu, jak i finansowe, organizacyjne, kadrowe w proces przygotowawczy przemawiają za koncentracją na najbardziej pilnych i największych projektach. W związku z tym autorka postuluje szersze wykorzystanie partnerstwa w realizacji projektów współfinansowanych ze środków budżetu UE, bowiem w latach 2009–2011 jedynie dla 8 projektów przewidziano łączenie PPP z funduszami unijnymi. Tymczasem dokumenty programowe na lata 2007–2013 i strategia „Europa 2020” oraz założenia reformy polityki spójności UE po 2013 r. podkreślają innowacyjność tego rozwiązania i możliwość dywersyfikacji źródeł finansowania rozwoju.

¹⁷ W raportach Investment Support oszacowano, że w 2009 r. wartość ogłaszanych projektów wyniosła 1,97 mld zł, w 2010 r. 1,88 mld zł, podczas gdy w 2011 r. tylko 1,48 mld zł.

¹⁸ W Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadzono m.in. zasadę zrównoważenia budżetu bieżącego (art. 242 obowiązujący od 2011 do 2013 r.) oraz indywidualny limit zadłużenia (art. 243 obowiązujący od 2014 r.).

Bibliografia

1. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008.
2. *Guidebook on promoting good governance in public-private partnership*, United Nations Economic Commission for Europe, New York–Geneva 2007.
3. Herbst I., *PPP w praktyce*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2012, nr 2, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
4. Kappeler A., Nemoz M., *Public-Private Partnership in Europe – before and during the recent financial crisis*, “Economic and Financial Report” 2010/4, European Investment Bank, July 2010.
5. Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984.
6. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
7. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
8. *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
9. *Rynek PPP w Polsce 2011*, raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r., Warszawa 2012.
10. Walker C., Smith A., *Privatized infrastructure: the build opera transfer approach*, Thomas Telford Publ., London 1995.
11. Zychowicz E., *Własne i pożyczone*, „Rzeczpospolita” nr 178 z dnia 1.08.2000 r.
12. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększenie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych, KOM/ 2009/615 – wersja ostateczna, Bruksela dnia 19.11.2009.
13. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego PPP (ZPPP), COM (2007) 6661, Bruksela 2008.
14. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost, Dz. Urz. UE C 234, 22/09/2005.
15. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 2011, nr 45, poz. 236.
16. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2010, nr 113, poz. 759.
17. Ustawa z dnia 17 listopada 2004 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2571.
18. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2010, nr 106, poz. 675.
19. Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. nr 19, poz. 101.
20. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Bruksela 2003.
21. Zielona księga w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004) 327, Bruksela 2004.

The direction and scope of the public-private partnership in Poland

This article gives a description of the significance of public-private partnership (PPP) in Poland both across sectors and partners involved in this type of projects. In this context, Author is also interested in the evolution of PPP in Poland, in particular from 2009 (after coming into force of the new regulations) and during recent financial crisis. PPP market in Poland is relatively young and conditioned by

changes in the legal, economic, and political scene. Between 2009 and 2011 most PPP contracts were announced by the authorities of cities and municipalities. They concerned sport and recreation sector, urban infrastructure and health sector, while there are needs for transport investments, municipal construction, revitalization, waste management, education or energetics. PPP can present a number of advantages (provide additional capital, management and skills, improve efficiency and quality of services, share of risks), therefore the European Commission promotes combining PPP with EU funds in new financial perspective to diversify sources of financing for development.