

KAMIL BODZOŃ

Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach realizacji projektów inwestycyjnych

1. Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie sposobu funkcjonowania i finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce przy realizacji inwestycji oraz analiza skuteczności takiego rozwiązania. Temat został wybrany ze względu na jego aktualność, gdyż w dobie kryzysu zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne nie są skłonne do samodzielnych realizacji dużych inwestycji przy ponoszeniu całkowitego ryzyka. Zagadnienie to budzi sporo kontrowersji, a przepisy prawa regulujące tę kwestię są powszechnie komentowane. W niniejszym artykule przedstawione problemy zostaną omówione.

2. Zarys i istota PPP

We współczesnym systemie zarządzania publicznego bardzo popularne staje się przekazywanie zadań o charakterze publicznym podmiotom prywatnym. Dotyczy to zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Kierunkiem obranym przez władze jest wycofywanie się z wielu dziedzin działalności gospodarczej, społecznej oraz publicznej. Organy władzy zachowują jedynie odpowiedzialność publicznoprawną za sytuację we wszystkich bardziej znaczących sektorach życia zbiorowego i gospodarki. Prowadzi to do liberalizacji wielu rynków dla podmiotów krajowych i zagranicznych. Nowa filozofia zarządzania publicznego zakłada prywatyzację wykonywania zadań publicznych, a podstawą tego założenia jest przekonanie, że jeśli określona dziedzina działalności może być bez przeszkód realizowana na warunkach rynkowych, to bezpodstawne jest, aby zajmowały się tym tylko podmioty

publiczne. Dane zadanie przestaje być finansowane z pieniędzy budżetowych, ponieważ koszty realizacji są ponoszone przez zainteresowany podmiot prywatny. Taka nowa forma współpracy sektora prywatnego i publicznego nazywana jest partnerstwem publiczno-privatnym. PPP należy traktować jako całą sferę współdziałania sektorów w ujęciu funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa, ale także jako zorganizowane działania służące określeniu poszczególnych czynności prawnych i faktycznych, niezbędnych do osiągnięcia założonego celu. PPP to również konkretne typy umów stosowane przez władzę publiczną w kontaktach z prywatnym sektorem przy realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Najpowszechniejszą i najbardziej złożoną jest kontrakt koncesyjny¹.

PPP odnosi się zatem do relacji, które zachodzą między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi i instytucjami otoczenia biznesowego. Są to wszelkie formy angażowania pozagospodarczych środków prywatnych, bez powiększania długu publicznego, dla realizacji zadań publicznych. Model ten przynosi korzyści obu stronom, gdyż rozdzielone są zarówno zadania, jak i ryzyko projektu, przy uwzględnieniu specyfiki danego sektora. Na skutek tego efektywność wykonywania zadań może być większa niż dotychczas, ponieważ każda ze stron zajmuje się tym, z czym radzi sobie najlepiej².

Definicja ustawowa PPP brzmi: „Przedmiotem partnerstwa publiczno-privatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”³. Cele przedsięwzięć w ramach PPP są następujące:

- a) możliwość przekształcenia sektora państwowego z dostawcy obiektów w dostawcę usług analogicznie do oczekiwań społeczności lokalnych,
- b) wprowadzenie innowacyjności technologicznej i technicznej do usług publicznych,
- c) rozłożenie ryzyka ponoszonych kosztów na inwestycję,
- d) zwiększenie efektywności inwestycji infrastrukturalnych,
- e) przyspieszenie przemian infrastrukturalnych,
- f) zmiana roli kapitału prywatnego z biernej pozycji na czynną⁴.

Aby PPP zostało odpowiednio wdrożone, potrzeba klarownego zdefiniowania roli stron, rozłożenia odpowiedzialności finansowej i korzyści, które przyniesie projekt. Ponadto istotne wydaje się ustalenie pozycji dominującej jednej ze stron przy zarządzaniu inwestycją oraz ustalenie odpowiednich regulacji prawnych pozwalających na sprawne przeprowadzenie projektu. Taki system jest związany zarówno z korzyściami, jak i zagrożeniami (Zob. Tabela 1).

¹ Zob. *Partnerstwo publiczno-privatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 21.

² Zob. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-privatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 29-30.

³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100), zwana dalej ustawą o PPP.

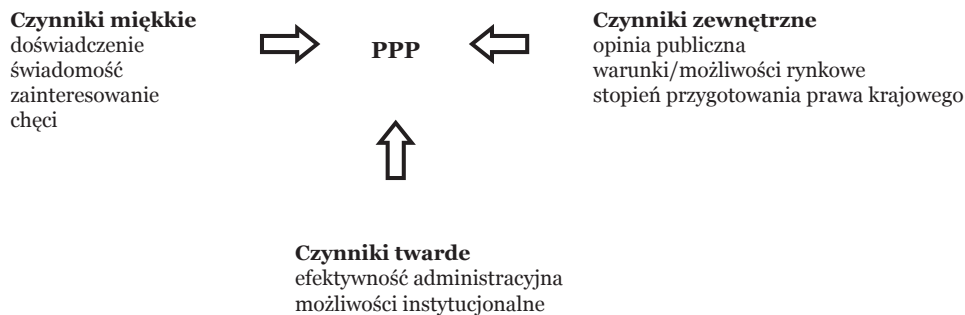
⁴ Zob. K. Brzozowska, dz. cyt., s. 34.

Korzyści	Zagrożenia
realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego	zagrożenia dla prawidłowości procesu usług przez sektor publiczny
ograniczone koszty całkowite projektu lepszą alokacją ryzyka	świadczenia usług objętych partnerstwem
zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem	utrata kontroli nad procesem świadczenia
wyższa jakość usług publicznych	zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej
generowanie dodatkowych przychodów	niższa jakość świadczonych usług
wprowadzenie mechanizmów konkurencji w procesie świadczenia usług publicznych	niedozwolona współpraca stron
transfer nowoczesnych technologii	zawirowania polityczne
podział ryzyka między partnerów	czasochłonne i kosztochłonne przygotowanie projektów
budowa zaufania publicznego	ograniczone możliwości zmiany warunków w czasie trwania umowy
ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne	gwarancja minimum przychodów dla operatora prywatnego nawet przy braku dostatecznego popytu na usługi
większa przejrzystość powiązań i dokumentacji	–

Tabela 1. Korzyści i zagrożenia wynikające z PPP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 34; *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 24-26.

Podstawą udanej implementacji sektora prywatnego w prowadzeniu projektów publicznych są: stała, określona polityka w tym zakresie, wsparcie instytucjonalne tych inicjatyw, jasne i przejrzyste prawo, podział ryzyka inwestycyjnego oraz wzajemna współpraca zainteresowanych stron. Niezbędne jest współdziałanie i kooperacja wszystkich czynników – jedynie taka sytuacja gwarantuje pełen sukces. Czynniki wpływające na powodzenie projektów PPP można podzielić na trzy grupy (Zob. Ilustracja 1).



Ilustracja 1. Kryteria sukcesu w implementacji projektów publicznych na bazie PPP.

Źródło: T. Kasan-Kok i M. Załęczna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Warszawa 2010, s. 25.

Zgodnie z ustawą o PPP podmiotami, które realizują wspólnie dany projekt, mogą być partnerzy prywatni i publiczni. Partnerami prywatnymi są przedsiębiorcy prywatni lub zagraniczni. W praktyce podmiotami prywatnymi przy PPP są najczęściej polskie i zagraniczne spółki handlowe. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą również mogłyby uczestniczyć w tych projektach, jednak ze względu na osobistą odpowiedzialność majątkową takie rozwiązanie to rzadkość. Ustawa pozwala, aby w charakterze podmiotu prywatnego występowały przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki handlowe kontrolowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Dopuszczalne jest również tworzenie konsorcjów przez kilku przedsiębiorców. Podmiot publiczny stanowi w tym układzie jednostka sektora finansów publicznych, instytucja prawa publicznego lub związek jednostki sektora finansów publicznych i instytucji prawa publicznego⁵.

3. Finansowanie projektów PPP

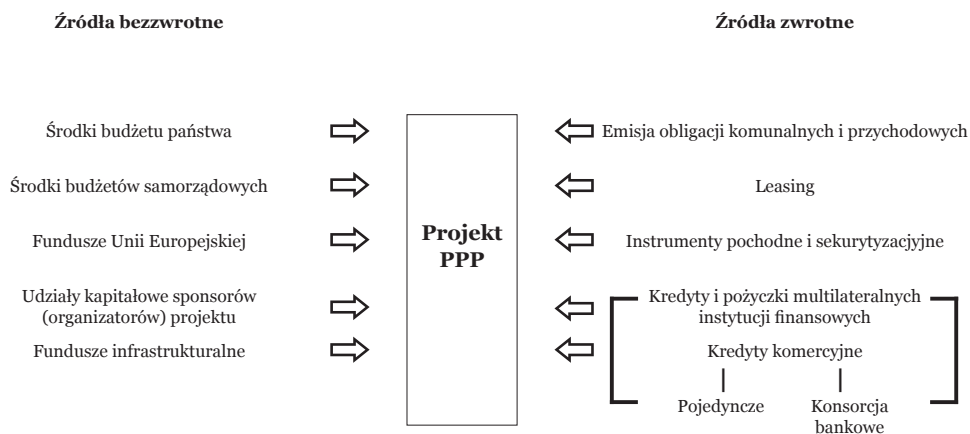
Partner prywatny powinien zająć się finansowaniem realizacji przedsięwzięcia w całości albo części lub zapewnić poniesienie kosztów przez osobę trzecią. Realizacja oznacza w tym wypadku wszystkie wydatki, począwszy od wydatków inwestycyjnych (np. budowa lub remont obiektu budowlanego, wykonanie dzieła, prace związane z przystosowaniem infrastruktury do spełniania przez nią określonych funkcji), aż po wydatki eksploatacyjne (utrzymanie i zarządzanie projektem). Podmiot prywatny musi choćby w części finansować przedsięwzięcie, gdyż w przeciwnym razie zawarty kontrakt nie będzie miał charakteru umowy PPP⁶. Środki, z których pokrywane mają być wydatki, mogą pochodzić od partnera prywatnego lub z kredytu, pożyczki, dotacji

⁵ Zob. M. Rytel i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Warszawa 2009, s. 20-21.

⁶ Zob. *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, dz. cyt., s. 42.

bądź emisji papierów wartościowych. W niektórych wypadkach podmiot prywatny będzie miał możliwość posłużyć się jedynie promesą otrzymania kredytu z banku. W tej sytuacji umowa mogłaby zostać zawarta pod warunkiem rozwiązującym (przy określeniu terminu uzyskania rzeczonyj promesy, zawarcia umowy kredytu, otrzymania dotacji, emisji papierów wartościowych, wykupu wierzytelności itp.)⁷.

Wszystkie źródła finansowania projektów PPP można podzielić na dwie grupy – fundusze o charakterze zwrotnym i bezzwrotnym (Zob. Ilustracja 2).



Ilustracja 2. Formy finansowania projektów publiczno-prywatnych.

Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 82.

Środki bezzwrotne, poza funduszami Unii Europejskiej, to zwykle uzupełniające źródło zapłaty za inwestycję. Jednak ich wielkość i dostępność często determinuje stanowisko potencjalnych wierzycieli, a w wypadku ubiegania się o środki unijne posiadanie środków bezzwrotnych jest warunkiem niezbędnym do uzyskania finansowania. Zaangażowanie władz publicznych bywa często powiększone o udzielone gwarancje i poręczenia, których wymagają kredytodawcy. Kapitał prywatny, w zależności od etapu inwestycji, może występować w postaci kapitału sponsorów i kredytów bankowych, kontraktów na dostawy i sprzedaż usług oraz środków pozyskanych dzięki obrotowi instrumentami rynku kapitałowego. Środki zwrotne mają największy udział w finansowaniu projektów infrastrukturalnych, a występują w postaci długu podporządkowanego, obligacji czy leasingu. Główną rolę odgrywają jednak kredyty, których udzielają indywidualne banki, grupy banków oraz instytucje finansowe multilateralne (np. Grupa Banku Światowego)⁸.

⁷ Zob. W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009, s. 54.

⁸ Zob. K. Brzozowska, dz. cyt., s. 81-83.

4. Praktyka funkcjonowania PPP w Polsce

Przy zawieraniu porozumień między podmiotami publicznymi i prywatnymi o realizację projektu stosuje się następujące formy umów:

- a) kontrakt usługowy – polega na zleceniu na podstawie umowy wykonywania usług publicznych podmiotom prywatnym w zamian za określone wynagrodzenie. Kontrakt zawiera się na kilka lat, natomiast usługi te są najczęściej realizowane na majątku własnym podmiotu prywatnego.
- b) zarządzanie na zlecenie – państwo zleca zarządzanie przedsiębiorstwem publicznym oraz jego majątkiem podmiotowi prywatnemu, a ten otrzymuje w zamian ustalone wynagrodzenie.
- c) umowy dzierżawy – majątek publiczny jest w tym wypadku wydierżawiany podmiotowi prywatnemu, który płaci opłatę dzierżawną, a w zamian zyskuje prawo do wyłącznego użytkowania majątku oraz ponosi pełne ryzyko związane z prowadzoną działalnością.
- d) koncesje na roboty budowlane – wykonawca jest zobowiązany do zrealizowania inwestycji infrastrukturalnej, a następnie ją użytkuje (podobnie jak przy dzierżawie). W tym wypadku większa jest odpowiedzialność podmiotu prywatnego, dotyczy bowiem zarówno działalności operacyjnej, jak i inwestycyjnej.
- e) kontrakty złożone – bardzo rozbudowana forma współpracy, w której występuje np. odpowiedzialność za projektowanie, a własność majątku czasowo spoczywa w rękach podmiotu prywatnego⁹.

W badaniach przeprowadzonych przez Agnieszkę Kopańską, Annę Bartczak oraz Joannę Siwińską-Gorzelał samorządy wskazywały dwa główne powody udziału w PPP. Mianowicie, władze poszukują tańszych/efektywniejszych sposobów wykonania zadań, także nie mają własnych środków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Oceniając zrealizowane projekty, wskazywano na brak problemów, jeśli chodzi o kontrolę nad publicznym zadaniem albo wzrost kosztów. Znamienne jest jednak, że oczekiwanej poprawy jakości i zmniejszenia obciążeń finansowych większość samorządów nie zaobserwowała. Mimo że jest to subiektywna opinia władz, trzeba brać ją pod uwagę przy ocenianiu funkcjonowania PPP. Wyniki badań wskazują, że ponad połowa samorządów chciałaby współpracować z sektorem prywatnym przy realizacji przynajmniej jednego zadania publicznego, a tylko 10% zdecydowanie tego nie planuje. Samorządy dostrzegają więc korzyści wynikające z takiej kooperacji. Najchętniej współpracują w dziedzinie sportu i rekreacji, zarządzania odpadami i budynkami użyteczności publicznej, a także działalności związanej z gospodarką wodno-kanalizacyjną. Najmniejszy zapal wykazują w zakresie ochrony zdrowia i komunikacji miejskiej. Mimo dużego zainteresowania różnymi formami współpracy władze samorządowe wskazują na ustawę o PPP jako największą barierę w ich rozwoju. Jest ona

⁹ Zob. A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelał, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Warszawa 2008, s. 84.

zbyt skomplikowana i niezrozumiała. Jednocześnie aż 90% ankietowanych wskazuje, że przepisy regulujące tę kwestię są bardzo potrzebne¹⁰.

PPP to duża szansa na poprawę infrastruktury w momencie, gdy na inwestycje samorządowe brakuje środków. Ta forma współpracy pozwala tworzyć obiekty, które są zarządzane przez podmioty prywatne, a władze mogą w tym czasie realizować inne przedsięwzięcia. Może to także prowadzić do większej jawności wykorzystania pieniędzy samorządowych oraz lepszej kontroli ich przepływu. Potencjalnym skutkiem współpracy może być również podniesienie jakości i innowacyjności przyjmowanych rozwiązań oraz wywieranie korzystnego wpływu na lokalny rynek pracy. Ważny jest wspomniany wcześniej podział ryzyka związanego z realizacją projektu inwestycyjnego pomiędzy podmiot publiczny i prywatny¹¹.

W Polsce mamy do czynienia z dużą presją na przedsięwzięcia PPP, a głównym powodem takiej sytuacji są następujące potrzeby inwestycyjne na poziomie samorządów terytorialnych:

- a) zlikwidowanie luki infrastrukturalnej w sektorze transportu (drogi i torowiska),
- b) dopasowanie infrastruktury do wymogów Unii Europejskiej oraz międzynarodowych standardów (służba zdrowia, wodociągi, więziennictwo itp.),
- c) poprawa stanu infrastruktury komunalnej, aby powróciła do standardów (remonty i budowa ulic, mostów, sieci tramwajowej itp.),
- d) polepszenie jakości życia mieszkańców miast (parkingi, nowe obiekty użyteczności publicznej, dworce kolejowe),
- e) projekty prestiżowe (parki wodne, stadiony, hale widowiskowo-sportowe),
- f) centra biznesowe itp.¹².

Mimo wszystko władze publiczne obawiają się angażowania w projekty PPP. Zauważalna jest niechęć do podejmowania decyzji, których efekty dostrzegalne będą dopiero po latach. Wiąże się to z możliwą w tym czasie zmianą władz. Wiele samorządów obawia się zaciągania zobowiązań finansowych (kredyty oraz pożyczki) ze względu na brak uregulowań prawnych tej kwestii w ustawie o finansach publicznych. Trudne jest także przekonanie lokalnej społeczności o konieczności realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych dla zapewnienia warunków dalszego rozwoju – najczęściej wiąże się to ze zmniejszeniem zatrudnienia w wybudowanych obiektach oraz ustaleniem odpłatności za usługi na poziomie rynkowym. Brakuje także ogólnodostępnej wiedzy na temat PPP oraz szczegółowych rozwiązań. Ponadto, powodem niezbyt dynamicznego rozwoju PPP w Polsce są brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury gospodarczej oraz niekonsekwentna polityka zarządzania nią. Obecne działania mają jedynie charakter doraźny i są podatne na przemiany polityczne, skutkujące odmienną koncepcją wraz ze zmianą ekipy rządzącej¹³.

¹⁰ Zob. tamże, s. 85-88.

¹¹ Zob. J. Matwiejuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą rozwoju wspólnot samorządowych w Polsce* (w:) *Partnerstwo publiczno-prywatne: zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007, s. 132-133.

¹² Zob. K. Brzozowska, dz. cyt., s. 227.

¹³ Zob. tamże, s. 228-229.

Opisane wcześniej problemy potwierdzają samorzady. W badaniach przeprowadzonych przez Sławomira Wikariaka jako największe bariery samorządy wskazały następujące kwestie:

- a) skomplikowane, niezrozumiałe przepisy i procedury,
- b) złe przepisy i procedury,
- c) brak wykwalifikowanych pracowników w sektorze publicznym,
- d) brak zainteresowania sektora prywatnego,
- e) podejrzenia o korupcję,
- f) silny opór społeczny,
- g) wysokie koszty analiz wstępnych,
- h) brak specjalistów i doradców w zakresie PPP¹⁴.

Istotna wydaje się także opinia, że dostępność funduszy unijnych w początkowych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej spowodowała, że po te środki sięgano znacznie częściej niż po skomplikowane struktury PPP. Obecnie mocno promowany jest pogląd mówiący o potrzebie łączenia tych dwóch metod finansowania infrastruktury. Z jednej strony ma to służyć wchłonięciu jeszcze większej ilości środków unijnych, a z drugiej jest to sposób na pozyskanie funduszy z innych źródeł niż państwowe lub samorządowe¹⁵.

Realizacja przedsięwzięcia typu PPP składa się z sześciu głównych etapów (Zob. Tabela 2). Jak można zauważyć, ważny jest etap przygotowania, to od niego zależy, czy zawarta umowa będzie dobrze wykonana. Uwagę zwraca także wieloetapowość całego procesu. Być może jest to również bariera zniechęcająca podmioty do takiego sposobu realizacji projektów inwestycyjnych.

Etap główny	Szczegółowe wytyczne
instytucjonalne przygotowanie podmiotu publicznego do realizacji projektu typu PPP	PPP w założeniach polityki lokalnej
	wybór zespołu wdrożeniowego
	szkolenia wewnętrzne skierowane do wszystkich uczestników procesu realizacji projektu
identyfikacja projektów możliwych do realizacji w formule PPP	analizy wstępne – określenie potrzeb i możliwości ich realizacji
	konsultacje społeczne, komunikacja ze społeczeństwem oraz interesariuszami
	wybór profesjonalnego doradcy
	opracowanie wstępnego studium wykonalności projektu
	analiza opcji realizacji przedsięwzięcia

Tabela 2. Etapy prowadzące do realizacji PPP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 75-132.

¹⁴ S. Wikariak, *Gminy chcą korzystać z nowych przepisów*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 157, s. B5.

¹⁵ Zob. M. Rytel i in., dz. cyt., s. VII.

Etap główny	Szczegółowe wytyczne
właściwa faza analityczna	analizy techniczne
	analizy prawne
	analizy ekonomiczno-finansowe
	analiza ryzyka
	badanie efektywności (korzyści) PPP
postępowanie w przedmiocie wyboru partnera prywatnego	wybór partnera prywatnego w trybie Prawa Zamówień Publicznych
	wybór partnera prywatnego w trybie udzielenia koncesji na roboty budowlane
	postępowanie o zawarcie umowy koncesji
	opis przedmiotu koncesji
	szacunkowa wartość koncesji
	ogłoszenie o koncesji
	wniosek o zawarcie umowy koncesji
	zaproszenie do negocjacji
	warunki koncesji – złożenie ofert
	wybór najkorzystniejszej oferty
	odwołanie lub zakończenie postępowania
	zawarcie umowy koncesji
	realizacja umowy o PPP
zarządzanie kontraktem PPP – monitoring, nadzór, kontrola	wyznaczenie menadżera projektu
	monitoring jakości, rozstrzyganie sporów
	teoretyczna możliwość przejęcia obowiązków partnera prywatnego

Tabela 2. Etapy prowadzące do realizacji PPP (cd.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 75-132.

5. Przykłady inwestycji opartych na PPP

Pierwszym prezentowanym projektem jest inicjatywa stworzenia systemu gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Realizacja projektu rozpoczęła się w 2009 r. i zakłada prowadzenie wspólnej polityki gospodarki odpadami wraz z wybudowaniem zakładów termicznego przetwarzania odpadów przez 14 miast na prawach powiatu tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny. Dzięki temu wypełnione zostaną zobowiązania akcesyjne i wymagania w zakresie redukcji odpadów ulegających biodegradacji oraz odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

szczególnie w dużych polskich miastach. Wartość projektu wynosi ponad półtora miliarda złotych. Okres współpracy to 30 lat, a wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodzić z przychodów generowanych przez samo przedsięwzięcie¹⁶.

Kolejne przedsięwzięcie dotyczy ochrony zdrowia. Jest to projekt budowy szpitala powiatowego w Żywcu. Umowa na realizację projektu została podpisana w 2011 r. Należy zaznaczyć, iż jest to pilotażowy program PPP i pierwsza taka inwestycja w sektorze ochrony zdrowia. Budowa szpitala może pomóc w rozwoju regionalnym Żywiecczyny oraz lokalnej społeczności. Dzięki otworzeniu nowoczesnego szpitala powstanie ponad 1000 miejsc pracy, a budowa centrum geriatrycznego uruchomi nowy rodzaj usług turystyki leczniczej. Dzięki realizacji projektu powiat żywiecki będzie miał również możliwość zapewnienia społeczeństwu opieki medycznej na najwyższym, światowym poziomie. Z kolei wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej całego regionu przełoży się na zmniejszenie bezrobocia i większe wpływy do budżetu samorządów. Wartość inwestycji to 270 mln złotych, a okres umowy wynosi 30 lat¹⁷.

Trzecim omawianym przykładem jest budowa Centralnego Parku Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie” w Gostyninie. Głównym celem projektu z 2010 r. jest uruchomienie nowoczesnego, wielofunkcyjnego obiektu turystyczno-rekreacyjnego, mającego stać się wizytówką regionu i jednocześnie skutecznym narzędziem walki na rynku usług turystycznych. Skala oraz zakres projektu są tak duże, że może on w przyszłości konkurować z innymi produktami turystycznymi nie tylko na terenie województwa mazowieckiego, ale również w skali ogólnopolskiej. Umowa została zawarta na 30 lat, a po upływie tego czasu infrastruktura zostanie nieodpłatnie przekazana Gminie Miasta Gostyń. Trzeba zaznaczyć, że jest to projekt hybrydowy, łączący PPP z środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej¹⁸.

Interesujące wnioski wynikają z raportu przeprowadzonego przez Investment Support na temat rynku PPP w Polsce w 2011 r. Podmioty publiczne zamieściły wówczas 42 ogłoszenia o projektach planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi, z czego 24 ogłoszenia dotyczyły przedsięwzięć koncesyjnych, natomiast 18 odnosiło się do projektów ogłoszonych na podstawie ustawy o PPP. Przedsięwzięcia realizowane są w różnych

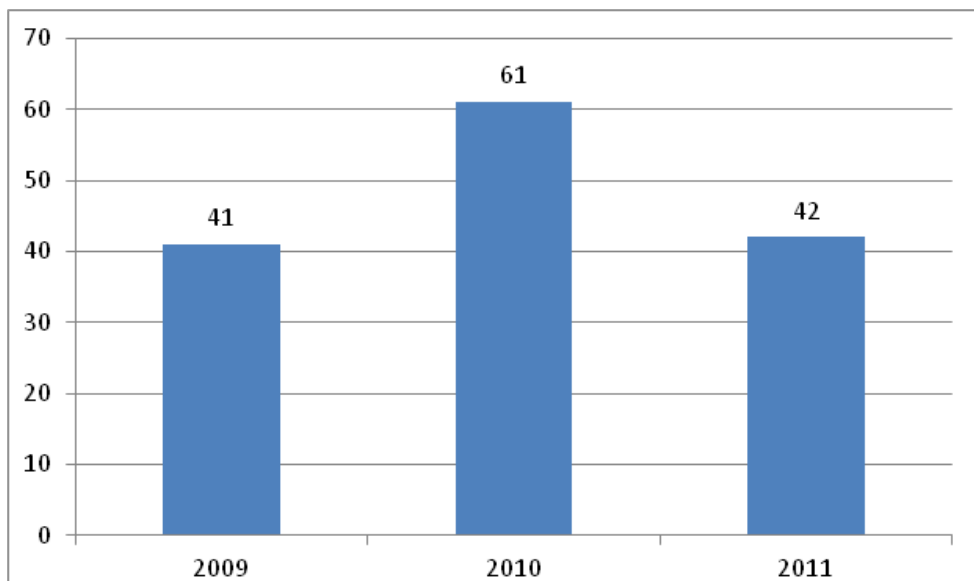
¹⁶ Zob. *System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, dostępny w: http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Spalarnia_GZM_280111.aspx, (data dostępu: 17 grudnia 2012).

¹⁷ Zob. *Projekt PPP budowy szpitala powiatowego w Żywcu*, dostępny w: <http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/ProjektPPPbudowyszpitalapowiatowegowzywcu.aspx>, (data dostępu: 17 grudnia 2012).

¹⁸ Zob. *Budowa Centralnego Parku Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”*, dostępny w: http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Budowa_Centralnego_Parku_Rekreacji_Balneologii_Turystyki_i_Wypoczynku_Termy_Gostyninskie.aspx, (data dostępu: 17 grudnia 2012).

formułach prawno-finansowych: 12 koncesji na usługi, 12 koncesji na roboty budowlane, 14 PPP w trybie koncesji oraz 4 PPP w trybie PZP¹⁹.

W raporcie zamieszczono projekty, które zostały zrealizowane w latach 2009-2011, czyli od momentu funkcjonowania nowej ustawy o PPP (Zob. Ilustracja 3). Jak widać, inwestycji jest dużo mniej niż w poprzednim roku. Jest to bardzo mała liczba, biorąc pod uwagę możliwości i potrzeby samorządów.

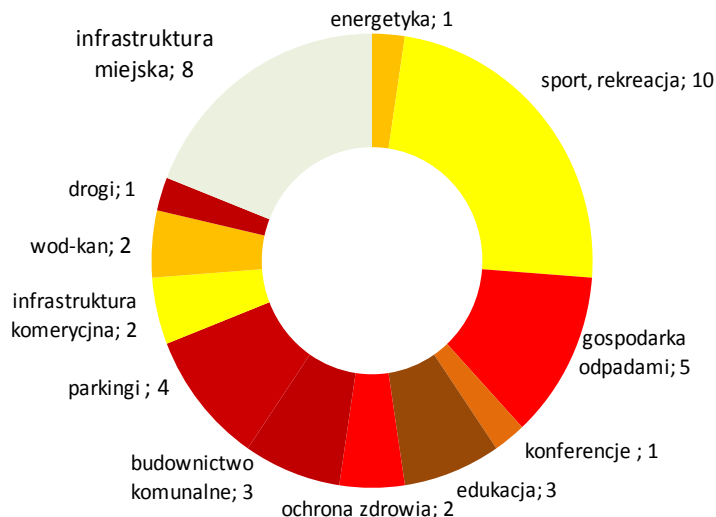


Ilustracja 3. Liczba projektów PPP w latach 2009-2011.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 11.

Podobnie jak w latach poprzednich największą popularnością w zakresie projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi cieszy się sektor sportowo-rekreacyjny (Zob. Ilustracja 4). Zauważalne jest jednak znaczące przechylenie się rynku w stronę projektów związanych z infrastrukturą miejską i komunalną, gdyż ogłoszono w sumie 11 tego typu projektów. W 2011 r. gospodarka odpadami stała się ważnym sektorem, w którym ogłoszono pięć postępowań. Pojawiły się również cztery projekty parkingowe oraz po trzy w zakresie budownictwa komunalnego i edukacji.

¹⁹ *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 4.



Ilustracja 4. Liczba ogłoszeń o projektach PPP w 2011 r. w podziale na sektory gospodarcze.
 Źródło: *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 12.

W 2011 r. koncesja była wiodącą formułą realizacji inwestycji publiczno-prywatnych w Polsce, a trend ten utrzymuje się od momentu funkcjonowania zmienionych ustaw – o PPP i koncesji na roboty budowlane. W ogłoszeniach z 2011 r. tylko w dziesięciu przypadkach przewidziano możliwość finansowego zaangażowania podmiotu publicznego. W 27 na 37 projektów, w których poinformowano o honorarium dla partnera prywatnego, przewidziano wynagrodzenie w formie wyłącznego prawa do eksploatacji obiektu czy infrastruktury²⁰.

6. Zakończenie

PPP jest rozwojową formą realizacji projektów inwestycyjnych, która jednak nie jest w Polsce dostatecznie wykorzystywana. Nadal mało jest przedsięwzięć wdrażanych tą metodą. Daje ona wiele możliwości poprzez odciążanie budżetów samorządów oraz rozkładanie ryzyka również na podmioty prywatne. Aby taki projekt się powiódł, musi zaistnieć wiele czynników sprzyjających przedsięwzięciu, partnerzy muszą być świadomi korzyści i zagrożeń z niego wynikających, a prawo regulujące tę kwestię powinno być przejrzyste i jednoznaczne. Często jednak zarówno władze publiczne, jak i podmioty prywatne obawiają się niejasnych przepisów. Istotne wydaje się także wyeliminowanie elementu polityzacji przy decyzjach podejmowanych przez samorządy. Kolejnym wnioskiem, który się nasuwa, jest potrzeba zwiększenia świadomości i edukacja firm prywatnych oraz instytucji państwowych

²⁰ Zob. tamże, s. 5.

w kwestii możliwości i efektywnego sposobu przeprowadzania takich projektów. Pomocne w zwiększeniu liczby tego rodzaju przedsięwzięć byłyoby także uproszczenie procedur, które obecnie często zniechęcają do podjęcia inicjatywy. Mimo wielu problemów powstają jednak pojedyncze, często pilotażowe inwestycje oparte na PPP, mogą być one zachętą zarówno dla partnerów publicznych, jak i prywatnych, że taka forma realizacji projektów jest skuteczna oraz bezpieczna dla każdej ze stron.



Bibliografia

Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010.

Budowa Centralnego Parku Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”, dostępny w: http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Budowa_Centralnego_Parku_Rekreacji_Balneologii_Turystyki_i_Wypoczynku_Termy_Gostyninskie.aspx.

Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.

Kasan-Kok T. i Załączna M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Warszawa 2010.

Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Warszawa 2008.

Matwiejuk J., *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą rozwoju wspólnot samorządowych w Polsce* (w:) *Partnerstwo publiczno-prywatne: zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007.

Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik, red. B. Korbus, Warszawa 2010.

Projekt PPP budowy szpitala powiatowego w Żywcu, dostępny w: <http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/ProjektPPPbudowyszpitalapowiatowegowzywcu.aspx>.

Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r., Warszawa 2012.

Rytel M. i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Warszawa 2009.

System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, dostępny w: http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Spalarnia_GZM_280111.aspx.

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

Wikariak S., *Gminy chcą korzystać z nowych przepisów*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 157.

Wykaz tabel

Tabela 1. Korzyści i zagrożenia wynikające z PPP, opracowanie własne na podstawie K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 34; *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 24-26.

Tabela 2. Etapy prowadzące do realizacji PPP, opracowanie własne na podstawie *Partnerstwo publiczno-prywatne: Poradnik*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s. 75-132.

Wykaz ilustracji

Ilustracja 1. Kryteria sukcesu w implementacji projektów publicznych na bazie PPP, T. Kasan-Kok, M. Załączna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Warszawa 2010, s. 25.

Ilustracja 2. Formy finansowania projektów publiczno-prywatnych, K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 82.

Ilustracja 3. Liczba projektów PPP w latach 2009-2011, opracowanie własne na podstawie *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 11.

Ilustracja 4. Liczba ogłoszeń o projektach PPP w 2011 r. w podziale na sektory gospodarcze, *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 12.