



## CO ZMIENIĆ BY ROZWIĄĆ PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W POLSCE?





#### **Autorzy:**

**Michał Zieniewski** Partner, radca prawny w kancelarii DLA Piper. Doradza przy organizacji i finansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych.

**Dawid Sześciło** Ekspert prawny Fundacji FOR

#### **Współpraca:**

**Artur Osuchowski** FREE

**Szymon Pinderak** FOR

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, wrzesień 2008

[www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[www.free.org.pl](http://www.free.org.pl)

Sponsor strategiczny FOR



# SPIS TREŚCI

Streszczenie	4
1. Wprowadzenie	5
2. Partnerstwo publiczno-privatne: podstawowe informacje	5
2.1. Czym jest, a czym nie jest PPP?	5
2.2. Geneza PPP	7
2.3. Schematy i formy PPP	8
2.4. Bilans korzyści z PPP	8
3. Poszukując najlepszych wzorców – partnerstwo publiczno-privatne w Europie	9
3.1. Uwagi ogólne	9
3.2. Wielka Brytania	11
3.3. Irlandia	13
3.4. Węgry	15
3.5. Czechy	17
4. Polskie doświadczenia z partnerstwem publiczno-privatnym	18
4.1. Partnerstwo publiczno-privatne w Polsce przed ustawą z 2005 r.	18
4.2. Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym – martwe prawo?	20
4.3. Jak ożywić PPP w Polsce – zgłaszane propozycje	23
4.4. Korzyści finansowe wynikające z rozwoju PPP w Polsce	25
5. Wnioski i rekomendacje	26
5.1. Ocena propozycji rządowych	26
5.1.1. Projekt ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi	26
5.1.2. Co dalej z ustawą o PPP?	27
5.2. Kilka niezbędnych kroków do ożywienia PPP	29
Bibliografia	31

## Streszczenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to koncepcja, o której w mediach i publicznych dyskusjach powiedziano w ciągu ostatnich lat bardzo wiele. Wciąż jednak przypomina to rozważania o bycie nieistniejącym, ponieważ pod rządami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. nie udało się zrealizować żadnej inwestycji w formule PPP.

Nowy rząd zapowiedział ożywienie PPP, które ma przyjść wraz z uchwaleniem nowej ustawy. Jednak już jej założenia pokazują, że związane z nią oczekiwania najpewniej nie zostaną spełnione. W efekcie przypadną oszczędności, które jak wynika z obliczeń zawartych w niniejszym raporcie, przy realizacji tylko Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 mogłyby osiągnąć poziom 3 mld zł, co mogłoby oznaczać przeciętnie 197 zł w kieszeni każdej osoby pracującej. Proponowana ustawa skupia się bowiem właściwie wyłącznie na mechanicznym odformalizowaniu dotychczasowej regulacji, podczas gdy główne problemy z polskim PPP wynikają bardziej z niskich kompetencji administracji, braku politycznej woli realizacji projektów PPP czy braku wypracowanych standardów oraz wzorców, który można by wykorzystywać w nowych projektach.

Podobnie krytycznie ocenić można już przyjęty przez rząd projekt ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, czyli uproszczone PPP. Przede wszystkim, ze względu na przyjętą konstrukcję legislacyjną, nie będzie jej można efektywnie zastosować m.in. do budowy i eksploatacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, więzień, nieodpłatnych placówek edukacyjnych oraz budowy i eksploatacji obiektów organów władzy publicznej.

Do ożywienia PPP w Polsce niezbędne są natomiast co najmniej cztery kroki, o których niewiele mówi się w dyskusjach nad projektami rządowymi:

- Wykorzystanie doświadczeń europejskich liderów PPP (Wielkiej Brytanii, Irlandii), jak również liderów rozwoju partnerstwa w nowych państwach członkowskich UE (Węgier, Czech).
- Zainicjowanie w pierwszej kolejności projektów pilotażowych.
- Ograniczenie PPP do dużych projektów.
- Budowa merytorycznego wsparcia PPP w administracji rządowej.

## 1. Wprowadzenie

Dyskusja na temat partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) toczy się w Polsce intensywnie od dawna. Z reguły sprowadza się ona jednak do druzgocącej krytyki obowiązującej od ponad dwóch lat ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>1</sup>. Krytyka ta wywołana jest głównie faktem, iż na podstawie ustawy o PPP nie udało się do tej pory zrealizować żadnego przedsięwzięcia. Niestety, niewiele uwagi poświęca się przybliżeniu samej instytucji PPP, różnorodności jej form, korzyści, które przynosi oraz modelowych rozwiązań, z których można i należy korzystać przy poszukiwaniu optymalnej formuły PPP w Polsce.

Raport ten nie jest próbą całościowego ujęcia zagadnień związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, ponieważ zadanie to zostało już w polskiej literaturze przedmiotu wykonane<sup>2</sup>. zasadne jest jednak skupienie się na kilku najistotniejszych wątkach:

- Przedstawieniu podstawowych informacji na temat PPP, jego genezy, form i zakresu przedmiotowego;
- Zarysowaniu społecznych, politycznych i ekonomicznych korzyści, jakie niesie za sobą realizacja inwestycji publicznych metodą PPP;
- Zaprezentowaniu najlepszych wzorców PPP, które zostały wypracowane w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem państw byłego bloku wschodniego;
- Przybliżeniu krótkiej historii PPP w Polsce – zarówno doświadczeń sprzed uchwalenia ustawy z 2005 r., jak i dyskusji na temat samej ustawy oraz zgłaszanych propozycji jej zmiany;
- Sformułowaniu – w oparciu o wzorce zagraniczne i dotychczasowe doświadczenia polskie – głównych postulatów co do przyszłości partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

*Na podstawie ustawy o PPP z 2005 r. nie udało się do tej pory zrealizować żadnego przedsięwzięcia*

*Celem raportu nie jest całościowe omówienie problemów PPP w Polsce...*

*...ale przede wszystkim wskazanie rozwiązań niezbędnych do ożywienia tej instytucji*

## 2. Partnerstwo publiczno-prywatne: podstawowe informacje

### 2.1. Czym jest, a czym nie jest PPP?

Liczba i różnorodność definicji partnerstwa publiczno-prywatnego jest ogromna, jako że pojęciem tym operuje nie tylko prawodawstwo wielu krajów oraz nauka prawa i ekonomii, ale także dokumenty wielu organizacji międzynarodowych. Konieczne jest przybliżenie kilku spośród proponowanych definicji.

W ocenie Komisji Europejskiej wyrażonej w *Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* (Bruksela 2003):

*Według Komisji Europejskiej PPP oznacza współpracę między sektorami: publicznym i prywatnym, polegającą na realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny*

1 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. – o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420

2 Por. np. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2006; K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006; B.P. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Warszawa 2006; A. Gajewska-Jedwabny (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne, Warszawa 2006; J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne: teoria i praktyka, Gdańsk 2003

Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza współpracę między sektorami: publicznym i prywatnym, polegającą na realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. Jest to model przynoszący korzyści obu stronom, rozdzielający zadania i ryzyko w sposób uwzględniający specyfikę danego sektora. Innymi słowy, oba zaangażowane sektory zajmują się tym, z czym radzą sobie najlepiej, dzięki czemu całość zadań może być wykonywana w sposób bardziej efektywny niż dotychczas<sup>3</sup>.

Wiele uwagi instytucji PPP poświęca się również w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przykładowo, Europejska Komisja Gospodarcza ONZ przyjmuje, że:

#### Do elementów wyróżniających partnerstwo publiczno-prywatne należą:

- a) Długoterminowa (nawet do trzydziestu lat) realizacja projektów;
- b) Transfer ryzyka do sektora prywatnego;
- c) Różnorodność form kontraktów stanowiących podstawę współpracy między sektorem publicznym a prywatnym.

Istotą współpracy w ramach PPP jest dostarczenie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie 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 podnoszenie jakości życia<sup>4</sup>.

Obok definicji wskazujących na najistotniejsze elementy instytucji PPP, podejmuje się niekiedy próby spojrzenia na PPP od strony negatywnej, tj. wskazania, które z form współpracy między sektorem publicznym a prywatnym nie dają się zakwalifikować do partnerstwa publiczno-prywatnego.

Po pierwsze, poza pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego wykracza współpraca podmiotów prywatnych z partnerami publicznymi poza sferą użyteczności publicznej<sup>5</sup>. Spór o precyzyjną definicję pojęcia „usług użyteczności publicznej” toczy się od dawna w prawie wspólnotowym<sup>6</sup>. Według polskiej ustawy o gospodarce komunalnej<sup>7</sup>, zadania o charakterze użyteczności publicznej obejmują bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy).

Po drugie, istotną rolę odgrywa również forma prawna współpracy. Nie jest partnerstwem publiczno-prywatnym prywatyzacja, zwykła umowa zlecenia czy umowa o dzieło. „W odróżnieniu od prywatyzacji, PPP nie prowadzi do ostatecznego przejścia własności majątku publicznego będącego przedmiotem porozumienia, który to majątek ma stanowić dla partnera prywatnego podstawę realizacji podejmowanego przedsięwzięcia. W rezultacie, nie traci on swojego pierwotnego, publicznego charakteru, a państwo pozostaje w „ostatniej instancji” odpowiedzialne za niego”<sup>8</sup>.

*Poza pojęcie PPP wykracza współpraca podmiotów prywatnych z partnerami publicznymi poza sferą użyteczności publicznej*

*Nie jest partnerstwem publiczno-prywatnym prywatyzacja, zwykła umowa zlecenia czy umowa o dzieło*

3 European Commission, Guidelines for successful public-private partnerships, Brussels 2003, s. 16.

4 United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York-Geneva 2007, s. 1.

5 J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk 2007, s. 10.

6 Por. European Commission, White Paper on Services of General Interest – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels 2004.

7 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. – o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43.

8 J. Jacyszyn, T. Kalinowski, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Warszawa 2006, s. 10.

## 2.2. Geneza PPP

PPP nie jest jedyną ani najstarszą formą współpracy podmiotów prywatnych z sektorem publicznym. Historycznie rzecz biorąc, wspieranie kapitałem prywatnym inwestycji o publicznym znaczeniu znane było już w XVI-XVII wieku. W 1554 r. idea PPP narodziła się w Francji. Wówczas to Adam de Craponne otrzymał pierwszą w historii kraju koncesję na budowę kanału. W 1652 r. spółka Water Works rozpoczęła współpracę z władzami Bostonu przy budowie systemu wodociągowego<sup>9</sup>.

Impulsem dla rozwoju szerszego współdziałania publiczno-prywatnego stała się rewolucja przemysłowa i spowodowana nią postępująca urbanizacja. Pojawiła się potrzeba realizacji wielkich inwestycji infrastrukturalnych, czego państwo nie było w stanie udźwignąć. W ten sposób otworzyła się przestrzeń dla aktywności podmiotów prywatnych. Prekursorem stała się Wielka Brytania, gdzie w XVIII w. na masową skalę rozwinął się model finansowania budowy dróg wodnych (kanałów) i lądowych przez prywatny kapitał, który czerpał następnie zyski z opłat za korzystanie z infrastruktury. Dopiero pod koniec XVIII stulecia – dzięki rosnącym wpływom podatkowym – w proces realizacji inwestycji infrastrukturalnych na szerszą skalę włączyło się państwo<sup>10</sup>.

XIX wiek przyniósł rozwój mechanizmu koncesjonowania budowy i eksploatacji inwestycji infrastrukturalnych. Dotyczyło to głównie inwestycji wodociągowych i kolejowych. Ponownie wśród krajów przodujących w realizacji inwestycji metodą współdziałania podmiotów prywatnych i publicznych znalazła się Wielka Brytania. Tym razem jednak również inne państwa europejskie (Niemcy, Francja, Hiszpania, Belgia) oraz Stany Zjednoczone zaczęły na szerszą skalę stosować podobne mechanizmy współdziałania.

Po okresie rozwoju systemu koncesjonowania, od końca XIX wieku aż do lat siedemdziesiątych XX wieku, model wspierania inwestycji infrastrukturalnych kapitałem prywatnym właściwie zamarł, a wydatki na nową infrastrukturę były finansowane w krajach uprzemysłowionych ze środków budżetowych oraz z pożyczek państwowych<sup>11</sup>. Kryzys partycypacji podmiotów prywatnych przy realizacji inwestycji publicznych, jaki nastąpił w XX wieku, spowodowany był głównie dwiema wojnami światowymi i związanym z tym wzrostem roli państwa w gospodarce<sup>12</sup>.

Powrót do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpił w latach 70-80tych ubiegłego stulecia i w Europie nic nie zapowiada obecnie jej kryzysu. Jako przesłanki rozwoju i popularności PPP w Europie, Komisja Europejska wymienia:

- Ograniczenia budżetowe, jakie napotyka państwo przy realizacji dużych inwestycji publicznych skłaniają do sięgania po wsparcie kapitału prywatnego;
- Dużą wagę mają także inne korzyści, które gwarantuje współpraca z partnerem prywatnym: know-how, metodologia pracy;
- Rozwojowi PPP sprzyja także zmiana roli państwa we współczesnej gospodarce: zamiast bezpośredniego kierowania gospodarką, współczesne państwo stara się raczej organizować, regulować i kontrolować życie gospodarcze, co pozostawia więcej przestrzeni do działania podmiotom prywatnym<sup>13</sup>.

*W 1554 r. idea PPP narodziła się w Francji*

*W okresie rewolucji przemysłowej PPP najszerzej rozwinęło się w Wielkiej Brytanii*

*Powrót do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpił w latach 70-80. ubiegłego stulecia*

9 M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2006, s. 13.

10 K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006, s. 9-10.

11 Ibidem, s. 14.

12 United Nations Economic Commission for Europe, Guidelines on private public partnerships for infrastructure development, Geneva 2000, s. 6.

13 European Commission, Green Paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Brussels 2004, s. 3.



Wynika z tego, że PPP jest formułą, która ma przed sobą poważne perspektywy rozwojowe. Niewątpliwie największe oczekiwania wobec PPP można formułować tam, gdzie istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia inwestycji infrastrukturalnych na skalę przekraczającą dotychczasowe rozmiary i możliwości finansowe państwa. Stąd tak wiele mówi się o potencjale rozwojowym PPP w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>14</sup>, które stoją przed wyzwaniem nadrobienia kilkudziesięcioletnich zaniedbań w infrastrukturze, nie tylko transportowej, ale także zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej czy sportowej.

*PPP jest formułą, która ma przed sobą poważne perspektywy rozwojowe*

### 2.3. Schematy i formy PPP

Niemal każda definicja partnerstwa publiczno-prywatnego kładzie nacisk na różnorodność form, jakie mieszczą się w tym pojęciu. Dla potrzeb niniejszego, pobieżnego przedstawienia instytucji PPP wystarczające jest zaprezentowanie uproszczonej klasyfikacji schematów partnerstwa publiczno-prywatnego:

*Partnerstwo publiczno-prywatne występuje w wielu różnorodnych formach i schematach*

- **Eksploracja i utrzymanie (OM Operation – Maintenance):** Umowa z partnerem prywatnym zakłada eksploatację i utrzymywanie przez niego obiektu z zachowaniem własności publicznej.
- **Buduj, eksploatuj, przekaz (BOT: Build – Operate – Transfer):** Partner prywatny buduje obiekt oraz nim zarządza przez okres określony w umowie. Po upływie tego czasu, własność obiektu przechodzi na podmiot publiczny. Modyfikacje tego modelu obejmują: BOOT (Buduj, posiadaj, eksploatuj, przekaz), BLOT (Buduj, dzierżaw, eksploatuj, przekaz), BTO (Buduj, przekaz, eksploatuj).
- **Projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj (DBFO):** Partner prywatny projektuje, buduje, finansuje, posiada i eksploatuje obiekt bez obowiązku przeniesienia własności na państwo. Modyfikacje tego modelu to: BOO (Buduj, posiadaj, eksploatuj), BDO (Buduj, rozwijaj, eksploatuj), DCMF (Projektuj, buduj, zarządzaj, finansuj).
- **Dzierżawa – sprzedaż:** Partner prywatny projektuje, buduje i finansuje obiekt. Po ukończeniu budowy jednostka publiczna staje się dzierżawcą obiektu, płacąc partnerowi prywatnemu odpowiedni czynsz.
- **Okresowa prywatyzacja:** Własność obiektu przenoszona jest na podmiot prywatny, który przeprowadza jego modernizację lub rozbudowę, a następnie eksploatuje przez okres niezbędny do uzyskania odpowiedniej stopy zwrotu i przenosi prawo własności z powrotem na podmiot publiczny.
- **Dzierżawa (sprzedaż), modernizacja, eksploatacja:** Partner prywatny wdzierżawia lub kupuje obiekt od podmiotu publicznego i eksploatuje go aż do uzyskania założonej stopy zwrotu<sup>15</sup>.

### 2.4. Bilans korzyści z PPP

O rozwiązaniach modelowych, ocenie polskiej regulacji, a także postulatach co do jej kształtu będzie mowa w kolejnych rozdziałach. W tym miejscu warto jednak krótko przybliżyć – wzorując się m.in. na dokumentach Komisji Europejskiej – najistotniejsze korzyści, jakie zazwyczaj łączą się z udaną realizacją przedsięwzięć PPP:

<sup>14</sup> European Commission, Guidelines..., s. 14.

<sup>15</sup> Schematy PPP opracowano na podstawie: M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, op.cit., s. 14-19; Deloitte, Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships, 2006, s. 5; International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, Washington DC 2006, s. 6; DG Internal Policies of the Union, Public-Private Partnerships. Models and Trends in the European Union, IP/A/IMCO/SC/2005-161, Brussels 2006, s. 5.



- Podstawową korzyścią jest zapewnienie większej ilości inwestycji w infrastrukturę mimo ograniczeń budżetowych wiążących sektor publiczny i przy mniejszym obciążeniu tego budżetu;
- Optymalny rozkład ryzyka – podstawową zasadą wszelkich projektów PPP jest obarczenie danym ryzykiem stroną, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach;
- Wyższa jakość świadczonych usług – doświadczenie międzynarodowe pokazuje, że jakość usługi świadczonej w ramach PPP jest często lepsza niż jakość usługi oferowanej w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego;
- Polepszenie jakości zarządu publicznym mieniem – w wyniku przeniesienia odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych na sektor prywatny, sektor publiczny będzie pełnił funkcje regulacyjne i zamiast codziennego zarządzania świadczeniem usług, skoncentruje się na ich planowaniu oraz monitorowaniu procesu ich wprowadzania<sup>16</sup>;
- Transfer nowoczesnych technologii znajdujących się w posiadaniu partnerów prywatnych;
- Ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne;
- Aktywizacja sektora prywatnego;
- Zróżnicowanie źródeł finansowania rozwoju publicznego;
- Zwiększenie przejrzystości powiązań i dokumentacji<sup>17</sup>;
- Niezwykle interesująco przedstawia się porównanie mechanizmu PPP do zamówień publicznych. Ujawnia ono kolejne zalety partnerstwa, takie jak:
  - Możliwość realizacji projektów długoterminowych i nastawionych na realizację wielu celów, w odróżnieniu od zamówień publicznych nastawionych na krótki termin realizacji i wąsko określone cele;
  - Zdjęcie znacznej części ryzyka inwestycyjnego z podmiotu publicznego<sup>18</sup>.

*Dzięki PPP możliwa jest realizacja większej liczby inwestycji przy mniejszym obciążeniu budżetu państwa*

*PPP może wpłynąć także na polepszenie jakości zarządzania mieniem publicznym*

*PPP umożliwia transfer nowoczesnych technologii z sektora prywatnego*

*PPP jest również konkurencyjne wobec tradycyjnych zamówień publicznych*

### 3. Poszukując najlepszych wzorców – partnerstwo publiczno-prywatne w Europie

#### 3.1. Uwagi ogólne

Doświadczeniami z realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego legitymuje się wiele państw europejskich. Europa zdecydowanie przoduje, jeśli chodzi o realizację inwestycji publicznych w formule PPP, aczkolwiek interesujące doświadczenia w tym zakresie posiadają również np. Australia (w szczególności stan Victoria) oraz Kanada i Japonia. Warto również odnotować inicjatywy podejmowane w niektórych państwach Ameryki

*Europa zdecydowanie przoduje, jeśli chodzi o realizację inwestycji publicznych w formule PPP*

<sup>16</sup> European Commission, Guidelines..., s. 15.

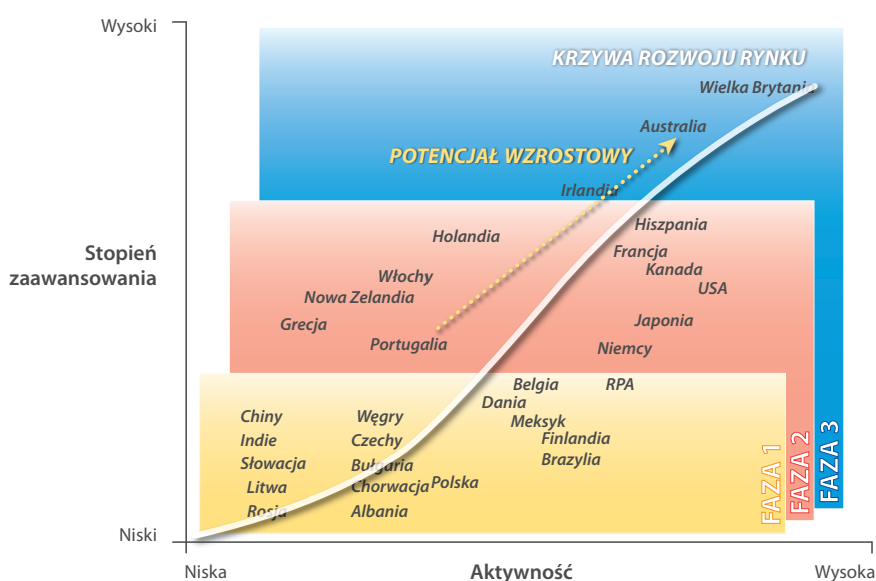
<sup>17</sup> K. Brzozowska, op.cit., s. 24.

<sup>18</sup> Szerzej na temat różnic między PPP a zamówieniami publicznymi zob. United Nations Economic Commission for Europe, Guidelines on private public ..., s. 12.

Łacińskiej. W Meksyku już w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia zaczęto korzystać ze wsparcia prywatnego kapitału przy budowie dróg, a następnie w sektorze energetycznym. W Chile formuła PPP znajduje zastosowanie m.in. przy budowie infrastruktury drogowej, lotnisk czy więzień<sup>19</sup>.

Poniższy schemat przygotowany przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych ilustruje poziom rozwoju PPP w poszczególnych państwach świata:

Schemat 1. Rozwój 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.

Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej za lidera PPP uznaje się Wielką Brytanię i realizowany tam model *Private Finance Initiative* (PFI). Dlatego też koncepcja ta zostanie poniżej omówiona. Warto również zwrócić uwagę na doświadczenia nowych państw członkowskich UE. Jako lidera wśród nich wymienia się Węgry, których doświadczenia w dziedzinie rozwoju PPP zostaną poniżej także opisane. Osobno omówiono także irlandzki model PPP. Na marginesie odnotować należy brak przepisów regulujących PPP na poziomie prawa wspólnotowego. Komisja Europejska podejmuje natomiast inicjatywy popularyzujące PPP i przygotowujące grunt pod wspólnotowe regulacje<sup>20</sup>. Duże znaczenie ma również decyzja Eurostatu dotycząca wpływu przedsięwzięć typu PPP na dług i deficyt publiczny<sup>21</sup>. Niemniej jednak, aktywność UE w tej dziedzinie nie zbliżyła się dotychczas do poziomu, na którym można by mówić o europejskim modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Co więcej, niewielką popularnością cieszy się model realizacji przedsięwzięć PPP z wykorzystaniem funduszy strukturalnych (tzw. hybrydowe PPP). Jego podstawową wadą jest wysoki poziom

*Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej za lidera PPP uznaje się Wielką Brytanię*

*Brak jest regulacji PPP na poziomie prawa wspólnotowego*

<sup>19</sup> International Monetary Fund, *Public-Private Partnerships*, 2004, s. 4-5.

<sup>20</sup> European Commission, *Guidelines for successful public-private partnerships*, Brussels 2003; European Commission, *White Paper on Services of General Interest – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels 2004.

<sup>21</sup> Decyzja Eurostatu (18/2004) z 11 lutego 2004 r.

skomplikowania, brak klarownych precedensów i modeli oraz, jak można przypuszczać, brak rzeczywistej potrzeby, ponieważ kraje dotychczas kwalifikujące się do uzyskiwania środków zazwyczaj były w stanie realizować przedsięwzięcia infrastrukturalne używając środków własnych<sup>22</sup>.

### 3.2. Wielka Brytania

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii używane jest na określenie trzech podstawowych typów długoterminowej, przynoszącej obustronne korzyści, współpracy między sektorem publicznym i prywatnym:

- Wprowadzenie własności prywatnej do podmiotów będących własnością państwa, w szczególności poprzez sprzedaż akcji, innymi słowy – prywatyzacja spółek z udziałem państwa.
- *Private Finance Initiative* (PFI) – istotą jest przeniesienie na podmiot prywatny odpowiedzialności za projektowanie, finansowanie, budowę i utrzymanie przedsięwzięcia. Sektor publiczny – na podstawie długoterminowej umowy – nabywa usługi świadczone przez podmiot prywatny oraz kontroluje realizację przedsięwzięcia. Podstawowym kryterium zakwalifikowania danego przedsięwzięcia do realizacji metodą PFI jest szansa na osiągnięcie *value for money*. Pojęcie to, trudne do przetłumaczenia na język polski, oznacza dostarczenie – bądź otrzymanie – dobra (towaru lub usługi) o wartości adekwatnej do sumy wydatkowanych pieniędzy<sup>23</sup>. Test *value for money*<sup>24</sup> stanowi kluczowy element całego procesu planowania inwestycji i decyduje, czy powinna ona zostać zrealizowana z prywatnych czy publicznych środków<sup>25</sup>.
- Inne metody współpracy oparte na wykorzystywaniu wiedzy i kapitału sektora prywatnego przy eksploatacji potencjału kapitału należącego do państwa<sup>26</sup>.

Niewątpliwie, rolę europejskiego i światowego lidera PPP Wielka Brytania zawdzięcza sukcesom formuły PFI. Wystartowała ona w 1992 roku<sup>27</sup>. Do 1997 r. znaczenie PFI w realizacji inwestycji sektora publicznego było minimalne. Liczba zainicjowanych do tego czasu projektów nieznacznie przekroczyła pięćdziesiąt. To skłoniło brytyjski rząd do wypracowania koncepcji zmian. Efektem był zakończony w czerwcu 1997 r. tzw. „przeгляд Batesa”, który przyniósł szereg rekomendacji zmierzających do zwiększenia udziału roli PFI w realizacji inwestycji publicznych. Zalecono m.in. utworzenie jednostki doradczej *Taskforce*, której celem powinno być merytoryczne wsparcie przy ocenie projektów i zawieraniu umów z partnerami prywatnymi oraz monitorowanie przebiegu projektu. *Taskforce* rozpoczął pracę we wrześniu 1997 r. Raport Batesa wskazywał również na potrzebę standaryzacji umów o realizację projektu (*Project agreements*), o czym mowa niżej. Podkreślał także znaczenie wykorzystywania dotychczasowych doświadczeń przy realizacji przyszłych projektów<sup>28</sup>.

PFI funkcjonuje w rozbudowanym otoczeniu instytucjonalnym. Główna odpowiedzialność za realizację projektów PFI spoczywa na Ministerstwie Skarbu (*Her Majesty's Treasury*). W jego obrębie funkcjonuje wspomniany wyżej *Taskforce*. Ponadto, *HM Treasury* odpowiada za przygotowywanie standardów umów PFI, (SoPC – *Standardisation of PFI Contracts*). Obecnie obowiązuje już

*Niewielką popularnością cieszy się model realizacji przedsięwzięć PPP z wykorzystaniem funduszy strukturalnych (hybrydowe PPP)*

*Private Finance Initiative (PFI) polega na przeniesieniu na podmiot prywatny odpowiedzialności za projektowanie, finansowanie, budowę i utrzymanie przedsięwzięcia*

*Rolę europejskiego i światowego lidera PPP Wielka Brytania zawdzięcza sukcesom formuły PFI*

*Główna odpowiedzialność za realizację projektów PFI spoczywa na Ministerstwie Skarbu (Her Majesty's Treasury)*

22 Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Warszawa 2005, s. 13.

23 J. Zysnarski, op.cit., s. 16.

24 Na temat zasad oceny VfM zob. szerzej: HM Treasury, PFI: Meeting the investment challenge, 2003, s. 77 i nast.

25 International Monetary Fund, op.cit., s. 37.

26 The Stationery Office, Public Private Partnerships. The Government's approach, London 2000, s. 15.

27 UK Parliament, Research paper on Private Finance Initiative (PFI), 2001, s. 14.

28 The Stationery Office, op.cit., s. 28.

czwarta wersja SoPC przygotowana w marcu 2007 r.<sup>29</sup>. Standaryzacja zawieranych kontraktów jest jednym z podstawowych elementów brytyjskiego modelu PPP. Jej podstawową zaletą jest redukcja kosztów i czasu przygotowania umów. Jak ocenia się w literaturze, standaryzacja zdała egzamin przy realizacji znacznej liczby projektów PFI<sup>30</sup>.

Istotną rolę spełnia również National Audit Office (NAO) – instytucja odpowiedzialna m.in. za ocenę rządowych programów PFI. Bada ona prawidłowość procedur udzielania zamówień oraz ocenia *value for money* w wybranych projektach. Podobne zadania realizuje także *Public Account Committee* (PAC).

Jakie rezultaty przyniosła do tej pory realizacja inwestycji w formule PFI? Według danych z marca 2008 r., realizowanych jest w tej chwili 510 projektów PFI. Liczba ta obejmuje:

- 70 szpitali;
- 94 projekty edukacyjne obejmujące ponad 800 szkół;
- 43 projekty transportowe;
- ponad 300 projektów w takich sektorach, jak: obrona, kultura, rekreacja, budownictwo mieszkaniowe oraz gospodarka odpadami<sup>31</sup>.

Uznanie budzi nie tylko liczba zrealizowanych projektów, ale również ich efektywność. Wyniki badań przeprowadzonych w 2001 r. wskazują, że 81 proc. przeprowadzonych projektów dostarczyło satysfakcjonującego *value for money*. Z kolei analiza *National Audit Office* z 2003 r. wskazuje, że PFI jest metodą efektywniejszą i korzystniejszą dla sektora publicznego niż tradycyjne zamówienia publiczne. Okazało się bowiem, że zaledwie 8 proc. projektów PFI zostało zrealizowanych z opóźnieniem przekraczającym dwa miesiące, podczas gdy w przypadku inwestycji realizowanych w formule zamówieniowej opóźnienia odnotowano w aż 70 proc. przypadków. Co więcej, 73 proc. inwestycji prowadzonych metodą zamówień publicznych wymagało poniesienia dodatkowych, nieplanowanych w budżecie wydatków, podczas gdy każdy z analizowanych projektów PFI zmieścił się w ustalonych ramach finansowania<sup>32</sup>.

Przekładając powyższe dane na konkretne wielkości finansowe, okazuje się, że wartość inwestycji w formule PFI w 2007 r. osiągnęła 5,3 miliarda funtów. W ciągu kolejnych pięciu lat planowane jest osiągnięcie poziomu 23,3 miliarda funtów. Poniższy wykres przedstawia wartość oraz liczbę projektów PFI zainicjowanych od początku wprowadzania tej formuły.

Rola PFI, pośród innych metod inwestowania w sektorze usług publicznych jest stosunkowo skromna, choć istotna. Przykładowo, w latach 2005-2006 PFI pochłonęło 10 proc. całości wydatków inwestycyjnych w sektorze usług publicznych. Zdecydowana większość wydatków została zrealizowana w tradycyjnej formule zamówień publicznych<sup>33</sup>.

*Według danych z marca 2008 r., realizowanych jest w tej chwili 510 projektów PFI*

*81 proc. przeprowadzonych projektów dostarczyła satysfakcjonującego tzw. value for money*

*Wartość inwestycji w formule PFI w 2007 r. osiągnęła 5,3 miliarda funtów*

*W latach 2005-2006 PFI pochłonęło 10 proc. całości wydatków inwestycyjnych w sektorze usług publicznych*

29 HM Treasury, Standarisisation of PFI Contracts. Version 4, 2007.

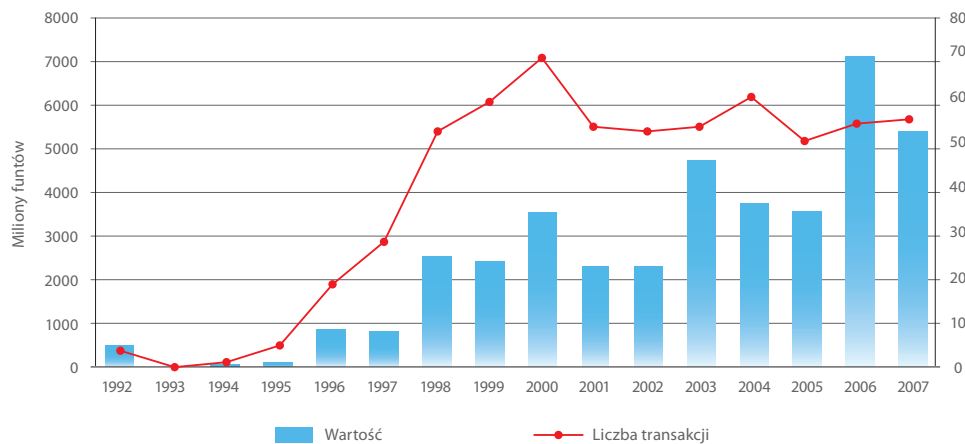
30 R.E. Yescombe, Public-private partnerships. Principle of Policy and Finance, Butterworth-Heinemann 2007, s. 34.

31 HM Treasury, Infrastructure procurement: delivering long-term value, March 2008, s. 8.

32 Ibidem, s. 8. Dane w oparciu o: National Audit Office, Managing the relationship to secure a successful partner in PFI Project, 2001; National Audit Office, PFI: Construction Performance, 2003.

33 HM Treasury, PFI: strengthening long-term partnerships, 2006, s. 15.

Schemat 2. Rozwój PFI: 1992-2007



Źródło: HM Treasury, *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, March 2008, s. 8.

Sukcesy PFI nie oznaczają, że formuła ta powinna być stosowana do każdego typu inwestycji. Brytyjczycy podkreślają, że 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” (*service outputs*), którą można zakontraktować w sposób zapewniający skuteczne, długoterminowe dostarczanie usług publicznych;
- możliwe jest przeprowadzenie jasnego i wyraźnego rozkładu ryzyka między sektorem publicznym a prywatnym;
- kapitał i usługi, które stanowią część projektu dają się skalkulować (wyliczyć) na cały okres jego trwania;
- wartość projektu przekracza (w warunkach brytyjskich) 20 milionów funtów – wiąże się to z wysokimi kosztami transakcyjnymi, które w przypadku mniejszych inwestycji stają się nieproporcjonalnie 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>34</sup>.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 19.

### 3.3. Irlandia

Biorąc pod uwagę zaprezentowany wyżej, a przygotowany przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ ranking krajów dysponujących najbardziej dojrzałym rynkiem partnerstwa publiczno-prywatnego, Irlandia wybija się na drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie (po Wielkiej Brytanii i Australii). Co decyduje o tym, że osławiony irlandzki cud gospodarczy dotknął również PPP?

*Irlandia wybija się na drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie (po Wielkiej Brytanii i Australii) wśród najbardziej efektywnych modeli PPP*

Irlandzkie PPP ma stosunkowo krótką historię. W 1998 r. rząd przyjął koncepcję realizacji kilku niewielkich pilotażowych projektów obejmujących budowę pięciu szkół według schematu DBFO (Projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj). Początkowo, zapotrzebowanie na realizację inwestycji publicznych w formule PPP było nieznaczne. Dobra kondycja finansów publicznych i nadwyżki budżetowe pozwalały na finansowanie projektów infrastrukturalnych wyłącznie ze środków publicznych. Kiedy jednak sytuacja budżetowa się nieco pogorszyła, utrudniając generowanie środków na zaspokojenie rosnących potrzeb inwestycyjnych, pojawiło się pole do poszukiwania alternatywnych metod finansowania inwestycji publicznych<sup>35</sup>.

Niemal od początku funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Irlandii, bo już od stycznia 1999 r., istnieje tam Centralna Jednostka PPP (*Central PPP Unit*), ulokowana w resorcie finansów, oraz podobna jednostka w ministerstwie środowiska i samorządu terytorialnego. Ich zadaniem jest promowanie modelu PPP oraz dostarczanie wiedzy na temat skutecznej realizacji przedsięwzięć w tej formule. Ponadto powołano Grupę Międzyresortową (*Inter-Departmental Group*), składającą się z przedstawicieli najważniejszych organów władzy publicznej zaangażowanych w PPP<sup>36</sup>.

*Niemal od początku funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Irlandii, bo już od stycznia 1999 r., istnieje tam Centralna Jednostka PPP*

Od 2002 r. istotną rolę zaczęła odgrywać także National Development Finance Agency (NDFA). Jej zadaniem jest wspieranie podmiotów sektora publicznego w zapewnieniu finansowania inwestycji publicznych. Korzystanie z doradztwa NDFA jest obligatoryjne przy realizacji projektów o wartości przekraczającej 20 milionów euro. W 2005 r. w ramach NDFA powołano Centrum Ekspertskie (*Centre of Expertise*), które stało się – wspólnie z poszczególnymi resortami – odpowiedzialne za prowadzenie wszystkich projektów PPP realizowanych przez władze centralne. Nie dotyczy to jedynie inwestycji drogowych i kolejowych, gdzie wciąż główną odpowiedzialność ponoszą inne, sektorowe rządowe agendy – *National Roads Authority* i *Rail Procurement Authority*<sup>37</sup>.

Odmiennie niż w Wielkiej Brytanii, Irlandia posiada odrębne, choć niekompleksowe, uregulowanie ustawowe PPP<sup>38</sup>. Inaczej przedstawia się również kwestia standaryzacji kontraktów PPP, której próbę podjęto dopiero w 2006 r. NDFA opublikowała wówczas dokument „*Template Project Agreement*” zawierający wzór umowy, przeznaczony głównie do stosowania przy projektach w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji i wymiarze sprawiedliwości<sup>39</sup>.

*Irlandia posiada odrębne, choć niekompleksowe, uregulowanie prawne PPP*

Dotychczasowe irlandzkie doświadczenia z partnerstwem publiczno-prywatnym wskazują, że jest to metoda, która była wykorzystywana głównie do prowadzenia inwestycji w infrastrukturę transportową. W latach 2000-2006 zakres inwestycji publicznych realizowanych w formule PPP określał Narodowy Plan Rozwoju (*National Development Plan*). Jego postanowienia przewidywały m.in., że w formule PPP zrealizowanych zostanie:

35 J. Scally, Public Private Partnerships in Ireland: An Overview, "Central Bank and Financial Services Authority of Ireland. Quarterly Bulletin", Autumn 2004, s. 83.

36 Department of the Environment, Heritage and Local Government, Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland. Evolution of PPP Policy in Ireland, 2003, s. 9.

37 R. Stowe, P. O'Brien, Ireland, [in:] Global Legal Group, The International Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects 2007, London 2007, s. 55.

38 Prawo o instytucjach publicznych (porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym), Nr 1/2002. Tłumaczenie na język polski dostępne na stronie: www.ippp.pl, stan na 5 kwietnia 2008 r.

39 Ibidem, s. 60.

- 23% wszystkich inwestycji drogowych na kwotę ponad 1,2 miliarda euro;
- 60 proc. inwestycji w transport publiczny na kwotę ponad 380 milionów euro;
- Blisko 70 proc. inwestycji w gospodarkę odpadami o wartości 571 milionów euro<sup>40</sup>.

W Irlandii, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, projekty PPP nie stanowią głównej metody realizacji inwestycji publicznych. W okresie realizacji *National Development Plan 2000-2006* ich wartość stanowiła ok. 5 proc. całkowitej wartości inwestycji infrastrukturalnych. Jako jedną z przyczyn mało dynamicznego wzrostu liczby projektów PPP wskazywano przewlekłość procedur zawierania umów<sup>41</sup>.

Na perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Irlandii spogląda się jednak optymistycznie. Istotną modyfikacją dotychczasowego modelu ma być zwiększenie zaangażowania w projekty obejmujące budowę infrastruktury społecznej: mieszkań, szkół, placówek medycznych. Do tej pory model irlandzki koncentrował się raczej na inwestowaniu w infrastrukturę drogową, głównie drogi płatne<sup>42</sup>.

Rozszerzaniu zakresu inwestycji w infrastrukturę społeczną sprzyjają postanowienia nowego *National Development Plan 2007-2013*, który priorytetowo traktuje ten obszar inwestycyjny<sup>43</sup>.

*Istotną modyfikacją dotychczasowego modelu ma być zwiększenie zaangażowania w projekty obejmujące budowę infrastruktury społecznej*

Schemat 3. Ważniejsze projekty PPP w Irlandii znajdujące się w fazie kontraktowania i realizacji (stan na 2007 r.)

Sektor	Opis projektu	Wartość
Infrastruktura lokalowa	Sąd w Dublinie – 25-letni kontrakt DBFOM na 22 sale sądowe	100 mln euro
Więziennictwo	Więzienie Thornton Hall – rozbudowa o 1200 cel	200 mln euro
Drogi	Trasa M3: Clonee-Kells – droga płatna, koncesja na 45 lat	600 mln euro
Budownictwo społeczne	Projekt Carney Housing – zagospodarowanie 2,1 ha gruntów na potrzeby budownictwa mieszkaniowego	Dane niedostępne
Gospodarka odpadami	Biologiczna oczyszczalnia ścieków w Kilshane – inwestycja według schematu DBFMO	100 mln euro
Gospodarka odpadami	Biologiczna oczyszczalnia ścieków w Ballyogan – inwestycja według schematu DBFMO	100 mln euro
Edukacja	Irish PPP Schools – Faza I	100 mln euro

Źródło: DLA Piper, *European PPP Report 2007, 2007*, s. 147-148.

40 J. Scally, op. cit., s. 85.

41 International Monetary Fund, op.cit., s. 34.

42 DLA Piper, *European PPP Report 2007, 2007*, s. 144.

43 Ibidem, s. 144.



### 3.4. Węgry

Przykład Węgień, przy rozważaniu jakichkolwiek zmian polskiego modelu PPP, nie może zostać pominięty. Węgry cieszą się bowiem opinią najbardziej dojrzałego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>44</sup>.

Na Węgrzech nie uchwalono odrębnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Regulacje dotyczące PPP mieszczą się, zasadniczo, w czterech ustawach:

- Ustawie o koncesjach;
- Ustawie o zamówieniach publicznych – wprowadziła ona dwa szczególne typy koncesji: na roboty publiczne oraz na usługi;
- Ustawie o finansach publicznych;
- Kodeksie cywilnym<sup>45</sup>.

Spośród schematów PPP stosowanych w projektach węgierskich wyróżnić należy DBFO stosowane w inwestycjach drogowych. Zwraca również uwagę model sprzedaży przez państwo kontrolnego pakietu akcji, który zastosowano w przypadku budapesztańskiego lotniska. Pakiet akcji spółki (75%) zarządzającej portem lotniczym państwo sprzedało spółce prywatnej z prawem do zarządzania lotniskiem przez 75 lat<sup>46</sup>.

Ważną cechą modelu węgierskiego partnerstwa jest jego zaplecze instytucjonalne. Główną rolę odgrywa międzyresortowy Komitet ds. PPP powołany w czerwcu 2003 r. Skupia ona przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki i Transportu, Finansów, Sprawiedliwości, Urzędu Premiera oraz Centralnego Urzędu Statystycznego. Zadaniem Komitetu jest stworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Komitet analizuje w tym celu plany przygotowywane przez poszczególne resorty oraz samorządy lokalne. Odpowiada także za monitorowanie przedsięwzięć PPP. Na czele Komitetu stoi Minister Gospodarki i Transportu, który jest jednocześnie odpowiedzialny za wyznaczanie strategii prowadzenia przedsięwzięć PPP. Do jego obowiązków należy także udzielanie fachowego, merytorycznego wsparcia przy realizacji konkretnych projektów. Innym istotnym organem jest Sekretariat PPP funkcjonujący w obrębie Ministerstwa Gospodarki i Transportu<sup>47</sup>.

Głównym obszarem zastosowania formuły PPP na Węgrzech pozostają inwestycje edukacyjne i sportowe, aczkolwiek pojawiają się także przypadki wykorzystywania metody partnerstwa przy realizacji przedsięwzięć w takich sektorach, jak: więziennictwo, infrastruktura drogowa i kolejowa, gospodarka odpadami, wodociągi czy regeneracja obszarów miejskich.

*Węgry cieszą się opinią najbardziej dojrzałego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie Środkowej i Wschodniej*

*Ważną cechą modelu węgierskiego partnerstwa jest jego zaplecze instytucjonalne*

*Głównym obszarem zastosowania formuły PPP na Węgrzech pozostają inwestycje edukacyjne i sportowe*

#### PPP w edukacji – założenia „Programu Universitas” (Węgry)

- Utworzenie miejsc w domach studenckich dla 10 tys. studentów;
- Renowacja istniejących domów studenckich obejmująca 20 tys. miejsc;
- Dostarczenie nowej infrastruktury naukowo-badawczej czternastu instytucjom naukowym;
- Renowacja infrastruktury naukowo-badawczej w sześciu instytucjach;
- Udział struktur PPP w finansowaniu tych przedsięwzięć przewyższa znacząco tradycyjnie metody finansowania;
- Realizację pierwszego projektu w Debreczynie rozpoczęto w 2004 r. (został już zakończony)<sup>48</sup>.

44 DLA Piper, op.cit., s. 18.

45 P. Koves, G. Szabo, Hungary, [in:] Global Legal Group, The International Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects 2007, London 2007, s. 49.

46 DLA Piper, op.cit., s. 18.

47 Ibidem, s. 18.

48 Ibidem, s. 19.

Na osobne omówienie zasługują węgierskie doświadczenia z realizacją inwestycji drogowych w formule PPP. Sięgają one jeszcze początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia i przyjętego wówczas systemu koncesyjnego. Pierwszą inwestycją, która została podjęta na zasadach określonych w ustawie koncesyjnej z 1991 r., była budowa odcinków autostrady M1 i M15. Z uwagi na poważne ograniczenia budżetowe, państwo ograniczyło się do wykupu gruntów pod inwestycję, co stanowiło zaledwie 5% całkowitego kosztu inwestycji. Pozostałą część miał pokryć prywatny inwestor, którym stało się konsorcjum ELMKA skupiające francuskie i austriackie spółki budowlane. ELMKA otrzymała koncesję, na projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację odcinka autostrady<sup>49</sup>.

Budowa płatnego odcinka autostrady M1 ukończona została w styczniu 1996 roku. Jednak w latach 1996-1997 ruch na autostradzie stanowił zaledwie 56 proc. planowanego. Wysokość wpływów z tytułu opłat za użytkowanie autostrady nie sięgała natomiast nawet połowy planowanych przychodów. W grudniu 1996 r. banki kredytujące inwestycję zawiesiły wypłatę środków niezbędnych do ukończenia budowy odcinka autostrady M15<sup>50</sup>. Ostatecznie drugi z objętych przedsięwzięciem odcinków ukończono w czerwcu 1998 r., jednakże kilka miesięcy później ELMKA zdecydowała się wycofać z zarządzania autostradami. Nastąpiła nacjonalizacja M1/M15. W zarząd objęła oba odcinki państwowa spółka NyuMA, która w pierwszej kolejności obniżyła o połowę opłatę za korzystanie z dróg. Przełożyło się to na 15-procentowy wzrost liczby kierowców, ale jednocześnie stało się przyczyną spadku wpływów o ok. 45 proc.<sup>51</sup>.

Lepiej potoczyły się losy autostrady M5, na której finansowanie, budowę i eksploatację koncesję uzyskała w 1994 r. prywatna spółka AKA. W tym przypadku finansowe zaangażowanie rządu było wyższe i sięgało aż 45 proc. całkowitych kosztów inwestycji. Niepowodzeniem zakończyła się natomiast próba budowy w formule koncesyjnej odcinka autostrady M3 z Budapesztu do Polgar. W październiku 1995 r. rząd węgierski zdecydował się anulować proces koncesyjny i realizować inwestycję za środki publiczne.

Na marginesie rozważań na temat rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego na Węgrzech nie można pomijać potencjalnych zagrożeń, jakie dla PPP niesie ogólna sytuacja gospodarcza tego kraju. Deficyt budżetowy w 2007 r. osiągnął poziom 5,7 proc., choć był znacznie niższy niż w roku poprzednim (10 proc.)<sup>52</sup>. Zarazem Węgrzy legitymują się najniższym wskaźnikiem wzrostu gospodarczego i najwyższą inflacją w Europie Środkowej<sup>53</sup>. Problemy te muszą przełożyć się na ograniczenie wydatków budżetowych, w tym wydatków inwestycyjnych, co może spowolnić rozwój PPP.

### 3.5. Czechy

Czechy w porównaniu z europejskimi liderami PPP legitymują się bardzo skromnymi doświadczeniami. Większość projektów znajduje się dopiero w fazie przygotowawczej<sup>54</sup>. Niemniej jednak, ostrożnie zauważa się, że wieloletni proces budowania zaplecza prawnego i instytucjonalnego PPP w Czechach zaczyna przynosić rezultaty. Na szczeblu centralnym realizowane są projekty pilotażowe w takich sektorach jak: infrastruktura drogowa, zdrowotna, sportowa i budynki użyteczności publicznej. Mają one wyznaczyć na przyszłość modele i wzorce udanego

*Na osobne omówienie zasługują węgierskie doświadczenia z realizacją inwestycji drogowych w formule PPP*

*Nie wiadomo, jak na rozwój PPP na Węgrzech wpłynie potężny kryzys finansów publicznych*

*Wieloletni proces budowania zaplecza prawnego i instytucjonalnego PPP w Czechach zaczyna przynosić rezultaty*

49 World Bank, Experience with motorway funding and PPP schemes in the Central and Eastern European Region, s. 1; dostępne na: [www.worldbank.org/eca/trans/roadfinancing/en/PPP-EasternEurope.pdf](http://www.worldbank.org/eca/trans/roadfinancing/en/PPP-EasternEurope.pdf).

50 Ch. Von Hirschhausen, Public-Private Partnerships in CEE in the Highway Sector, Luxembourg 2005, s. 23.

51 World Bank, Experience with motorway..., s. 2.

52 Budget turnaround, Economist Intelligence Unit Briefing, 16 January 2008.

53 Coming in to land, "The Economist", 14 February 2008.

54 Z. Trhlinova, J. Kaderabkova, Actual challenges of implementation of PPP projects in Czech Republic, [ec.europa.eu/.../conferences/od2007/doc/presentations/c/Abstract\\_Zuzana%20KHENDRICHE%20TRHLINOVA\\_10C12.doc](http://ec.europa.eu/.../conferences/od2007/doc/presentations/c/Abstract_Zuzana%20KHENDRICHE%20TRHLINOVA_10C12.doc).

partnerstwa, przydatne przy realizacji kolejnych projektów. Obecnie, na etapie przygotowawczym znajduje się sześć projektów pilotażowych: budowa dwóch szpitali, więzienia, centrum sportowo-rekreacyjnego, siedziby sądu oraz odcinka autostrady. Realizację projektów zaplanowano w schematach BOT i DBFO<sup>55</sup>.

PPP w Czechach opiera się na przepisach ustawy koncesyjnej i ustawy o zamówieniach publicznych (obie weszły w życie w kwietniu 2006 r.). Istotniejsze jednak wydaje się zwrócenie uwagi na instytucjonalne otoczenie PPP w Czechach. W 2004 r. Minister Finansów utworzył państwową spółkę akcyjną „Centrum PPP”. Do jej zadań należy m.in.:

- Wspieranie realizacji konkretnych projektów PPP, w tym dobór projektów, przygotowywanie wstępnej dokumentacji i analiz, wybór doradców, ocena ofert potencjalnych partnerów prywatnych, przygotowanie procedury wyboru partnera oraz monitorowanie procesu realizacji projektu;
- Promocja PPP i tworzenie odpowiedniego środowiska dla jego rozwoju, także poprzez projektowanie zmian legislacyjnych i przygotowywanie istotnych dokumentów (projektów umów, analiz, etc.).

Równolegle funkcjonuje także Stowarzyszenie PPP skupiające podmioty sektora prywatnego, m.in. instytucje finansowe, firmy budowlane, kancelarie prawne, doradców technicznych i finansowych. Instytucja ta, będąc partnerem rządowego Centrum PPP, prowadzi jednocześnie własną politykę promowania partnerstwa i upowszechniania wiedzy na jego temat<sup>56</sup>.

*W 2004 r. czeski Minister Finansów utworzył państwową spółkę akcyjną „Centrum PPP”*

*Równolegle funkcjonuje także pozarządowe Stowarzyszenie PPP*

## 4. Polskie doświadczenia z partnerstwem publiczno-prywatnym

### 4.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce przed ustawą z 2005 r.

Współpraca między sektorem publicznym i partnerami prywatnymi oparta na zasadach zbliżonych do PPP ma w Polsce historię nieco dłuższą niż sama ustawa o PPP. Polskie doświadczenia z realizacją inwestycji publicznych w tej formie sięgają już bowiem lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia. Do czasu uchwalenia regulacji z 2005 r. można było mówić o dwóch modelach współpracy:

- W oparciu o ustawy szczególne określające zasady współpracy partnera publicznego z prywatnym, np. ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym<sup>57</sup>.
- Według reguł ogólnych, w szczególności zgodnie z art. 3 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>58</sup>, który umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom prywatnym z uwzględnieniem zasad przewidzianych w Kodeksie cywilnym oraz przepisach Prawa zamówień publicznych<sup>59</sup>.

*Współpraca między sektorem publicznym i partnerami prywatnymi oparta na zasadach PPP ma w Polsce historię nieco dłuższą niż sama ustawa o PPP*

55 Pilot projects, <http://www.pppcentrum.cz/index.php?lang=en&cmd=page&id=1152>.

56 P. Cech, Public Private Partnerships: Czech Experience, 12 March 2007, s. 6-7.

57 Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

58 Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

59 M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, op.cit., s. 22.

Jako pierwszy większy projekt PPP zrealizowany w Polsce wymienia się często projekt zarządzania systemem wodociągowo-kanalizacyjnym w Gdańsku przez spółkę Saur Neptun Gdańska S.A.

Przy realizacji tej inwestycji wykorzystano formułę OM (*Operation – Maintenance*). Jego istota polega na tym, że umowa z partnerem prywatnym zakłada eksploatację i utrzymywanie przez niego obiektu z zachowaniem własności publicznej. Ponadto, trzeba podkreślić, że relacje między partnerami opierają się na związkach kapitałowych i zawiązaniu spółki kapitałowej.

Saur Neptun Gdańsk S.A. działa w Gdańsku od lipca 1992 roku. Jest pierwszą spółką *joint venture* utworzoną w kraju Europy Środkowej w celu świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych w mieście<sup>60</sup>. 51% akcji spółki posiada francuska firma Saur, a 49 proc. – Miasto Gdańsk. Podstawy relacji między SNG S.A., Miastem Gdańsk i odbiorcami zostały uzgodnione w trakcie negocjacji. Zostały one sformalizowane w postaci umowy zawartej 19 stycznia 1999 roku na okres 30 lat pomiędzy SNG S.A. i Miastem Gdańsk. Określa ona warunki, na jakich Miasto wydzierżawia Spółce swoją infrastrukturę. W dokumencie wyszczególniono obowiązki i zakres odpowiedzialności SNG SA oraz określono wyniki, które powinny zostać osiągnięte w ciągu pierwszych trzech lat. Zawarto tam również kompetencje, jakimi dysponuje Miasto przy ich kontrolowaniu<sup>61</sup>.

Z ostatnio zrealizowanych projektów (poza Ustawą o PPP z 2005 r.) najczęściej wymienia się Park Wodny we Wrocławiu.

W realizację projektu budowy parku wodnego zaangażowana była gmina Wrocław oraz wyłoniony w trybie Prawa zamówień publicznych partner prywatny. Podmioty te zawiązały spółkę specjalnego przeznaczenia (SPV), w której 25 proc. udziałów posiadało miasto, a pozostałe 75 proc. – partner prywatny (InterSpa Gesellschaft für Kur und Freizeitanlagen GmbH). Następnie, miasto zawarło ze spółką umowę dzierżawy nieruchomości, na której powstała inwestycja.

Budowa została sfinansowana kredytem zaciągniętym przez SPV.

*Za pierwszy projekt uznaje się projekt zarządzania systemem wodociągowo-kanalizacyjnym w Gdańsku przez spółkę Saur Neptun Gdańsk SA*

*Przy realizacji projektu Saur Neptun Gdańsk wykorzystano formułę OM (Operation – Maintenance)*

Schemat 4. Aquapark we Wrocławiu – struktura przedsięwzięcia

<i>Miasto Wrocław</i>	<i>Partner prywatny</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapewnienie finansowania pomostowego (pożyczki);</li> <li>• Zabezpieczenie finansowania projektu poprzez gwarancje dokapitalizowania inwestycji poprzez podnoszenie kapitału zakładowego SPV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ponoszenie ryzyka projektowego, nadzoru budowlanego (jako inwestor zastępczy);</li> <li>• Eksploatacja na podstawie umowy zawartej przez SPV przez spółkę eksploatującą, w której partner prywatny posiada 100 proc. udziałów.</li> </ul>

Źródło: A. Bronikowska, *PPP w infrastrukturze sportowej i rekreacji*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2006, s. 240-242.

60 [www.sng.com.pl](http://www.sng.com.pl), stan na 5 kwietnia 2008 r.

61 Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 186-188; [www.sng.com.pl](http://www.sng.com.pl).

Opisując powyższe przedsięwzięcia pamiętać należy, że nie są one przykładem klasycznej formuły PPP, w której dochodzi do znaczącego transferu ryzyka (w szczególności ryzyka budowy) do sektora prywatnego. W przypadku Saur Neptun Gdańsk SA mamy bowiem do czynienia ze spółką *joint venture* ze znaczącym udziałem podmiotu publicznego. Z kolei w przypadku Aquaparku we Wrocławiu, obok posiadania udziałów w spółce celowej, gmina zabezpieczała finansowo projekt poprzez gwarancję dokapitalizowania inwestycji. Co więcej, kilka miesięcy temu projekt wrocławski całkowicie stracił charakter PPP, jako że partner prywatny całkowicie wycofał się z udziałów w SPV i spółka Wrocławski Park Wodny SA jest obecnie jednoosobową spółką gminną.

*Wrocławskie przedsięwzięcie nie jest przykładem klasycznego PPP, w którym dochodzi do znaczącego transferu ryzyka (w szczególności ryzyka budowy) do sektora prywatnego*

#### 4.2. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – martwe prawo?

Na odrębną regulację partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce czekano aż do uchwalenia ustawy z 28 lipca 2005 r. Tak długi okres oczekiwania trudno oceniać negatywnie. Jak pokazują doświadczenia innych państw, nie ma bowiem bezpośredniego związku między typem przyjętej regulacji partnerstwa a stopniem jego rozwoju w danym państwie. Innymi słowy, istnienie szczególnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie jest warunkiem koniecznym dla sukcesu PPP. Najlepszym tego przykładem pozostaje Wielka Brytania, która mimo braku odrębnej ustawy o PPP, pozostaje światowym liderem w realizacji inwestycji publicznych w tej formule. Ustawy o PPP obowiązują natomiast m.in. w Belgii, Chile, Irlandii, Korei Południowej, Portugalii, Rumunii i Hiszpanii<sup>62</sup>.

Projektodawcy polskiej ustawy z 2005 r. przedstawili wyliczenia ilustrujące prognozowane korzyści finansowe, jakie państwo winno odnotować dzięki ustawie o PPP. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy: „Przyjmując uproszczone założenie, że udział Polski w wartości realizowanych PPP w Europie Zachodniej będzie proporcjonalny do liczby ludności, to na podstawie danych za lata 1985-2000 można szacować, że wartość transakcji typu PPP wynosić będzie w naszym kraju średnio 1,5 mld dolarów rocznie. Oszczędności z tego tytułu dla finansów publicznych wynosiłyby zatem średnio 150 mln dolarów rocznie.<sup>63</sup>” Dziś wiadomo, że dotychczasowe korzyści finansowe płynące z realizacji ustawy są zerowe.

*Twórcy ustawy o PPP zakładali, że wartość transakcji typu PPP wynosić będzie w naszym kraju średnio 1,5 mld dolarów rocznie*

Historia prac legislacyjnych nad ustawą była burzliwa, a treść uchwalonej ostatecznie ustawy różni się od projektu proponowanego przez rząd. Pierwszy projekt ustawy o PPP został opracowany już w grudniu 2003 r. Przewidywał on m.in. wysoki stopień jawności przedsięwzięć PPP, którą miało zapewniać publikowanie treści umów partnerstwa oraz poprzedzanie realizacji projektu szeroką dyskusją publiczną na jego temat<sup>64</sup>. W marcu 2004 r. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przedstawiły pierwszy oficjalny projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Po zakończeniu konsultacji nad jego treścią, 20 sierpnia 2004 r. projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>65</sup> skierowano do łaski marszałkowskiej<sup>66</sup>.

Nie wdając się w analizę szczegółowych zmian wprowadzonych na etapie prac sejmowych, warto odnotować dwie kwestie. Po pierwsze, zrezygnowano z uchwalenia dwóch odrębnych ustaw (ustawy o PPP i ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o PPP), zamykając treść obu regulacji w jednym akcie. Po drugie, zrezygnowano z koncepcji utworzenia Centrum Partner-

*W Sejmie zrezygnowano z koncepcji utworzenia państwowego Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*

62 Organisation of Economic Co-operation and Development/International Transport Forum, *Transport Infrastructure Investment: options for efficiency*, 2008, s. 158.

63 Ibidem.

64 J. Zysnarski, op.cit., s. 81-82.

65 Rządowy projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, Warszawa, 20 sierpnia 2004 r., druk sejmowy nr 3175, Sejm IV kadencji.

66 J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 16-17.

stwa Publiczno-Prywatnego. Idea utworzenia takiej instytucji była już obecna w projekcie z grudnia 2003 r. Wówczas miało ono przybrać formę prawną spółki akcyjnej. W projekcie skierowanym do Sejmu zaproponowano nadanie Centrum PPP statusu zakładu budżetowego utworzonego przez Ministra Gospodarki. Instytucja ta, wyraźnie wzorowana np. na brytyjskim *Taskforce* czy irlandzkiej Centralnej Jednostce PPP, miała być odpowiedzialna m.in. za zbieranie i opracowywanie oraz upowszechnianie wzorców dobrych praktyk partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym zwłaszcza klauzul umownych, zasad zarządzania przedsięwzięciami partnerstwa publiczno-prywatnego i nadzorowania ich oraz standardów usług publicznych realizowanych na zasadach właściwych dla partnerstwa publiczno-prywatnego, a także metod obniżania kosztów tych przedsięwzięć i usług<sup>67</sup>.

Projekt utworzenia Centrum PPP odrzucono jednak pod hasłami oszczędności, zapobiegania rozrostowi biurokracji oraz unikania nadmiernej etatyzacji procesu realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa. Z podobnych przyczyn zrezygnowano z przepisów gwarantujących silniejszą społeczną kontrolę nad przygotowaniem projektów PPP.

Analiza treści ustawy z 28 lipca 2005 r. pozostaje poza ramami tego opracowania. Warto natomiast zastanowić się nad przyczynami jej dotychczasowego niepowodzenia mierzonego zerową liczbą zawartych na jej podstawie umów partnerstwa. Już wkrótce po uchwaleniu ustawy pojawiły się pod jej adresem głosy krytyki, które nasilały się w miarę dalszego jej obowiązywania. Poniższa tabela zawiera zbiór najczęściej pojawiających się zastrzeżeń i zarzutów odnoszących się do treści ustawy.

*Projekt utworzenia Centrum PPP odrzucono pod hasłami oszczędności, zapobiegania rozrostowi biurokracji oraz unikania nadmiernej etatyzacji procesu realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa*

Schemat 5. Najczęściej pojawiające się zarzuty pod adresem ustawy o PPP

#### Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym: argumenty krytyków

- (1) *Nadmierna formalizacja i szczegółowość regulacji procesu przygotowania projektu* – zarzut ten jest podnoszony najczęściej i opiera się na twierdzeniu, że PPP najlepiej rozwija się w tych krajach gdzie nie jest regulowane ustawą (Wielka Brytania), bądź gdzie ustawa zawiera regulacje minimalne (Irlandia)<sup>68</sup>. Na dowód powyższego twierdzenia przytacza się przykład gminy Wągrowiec w Wielkopolsce, gdzie podjęto niedawno próbę realizacji pierwszego przedsięwzięcia na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Projekt budowy z udziałem partnera prywatnego Centrum Rekreacji Wodnej utknął w miejscu ze względu na niemożność zrealizowania przewidzianego w art. 13 ustawy o PPP obowiązku ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o planowanej realizacji określonego przedsięwzięcia na zasadach właściwych dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Naruszenie powyższego obowiązku skutkuje, zgodnie z art. 21 pkt. 2 ustawy o PPP, nieważnością umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wyjaśnienia departamentu prawnego Urzędu Zamówień Publicznych skierowane do władz miasta 30 sierpnia 2007 r., wskazywały, że nie istnieje specjalny formularz do zamieszczania informacji, o których mowa w art. 13 ustawy o PPP i do czasu przyjęcia w drodze rozporządzenia wzoru tego formularza nie jest możliwe ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji wymaganych przez ustawę<sup>69</sup>.

*Najczęstszym zarzutem pod adresem ustawy jest nadmierna formalizacja i szczegółowość regulacji procesu przygotowania projektu*

67 Art. 50 rządowego projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, Warszawa, 20 sierpnia 2004 r., druk sejmowy nr 3174, Sejm RP IV kadencji.

68 Lovells, Partnerstwo publiczno-prywatne, 2007, s. 3.

69 E. Grączewska-Ivanova, Przepisy o zamówieniach publicznych blokują inwestycje partnerskie, „Gazeta Prawna” z 8 listopada 2007 r.



Na szczęście, odmienną interpretację przedstawiło Rządowe Centrum Legislacji na wniosek Ministerstwa Gospodarki, podważając konieczność przygotowania specjalnego formularza<sup>70</sup>. Niemniej jednak, sprawa węgrowska dostarcza krytykom ustawy poważnych argumentów na rzecz potrzeby odformalizowania procedury przygotowania przedsięwzięcia PPP.

(2) *Długotrwałe zwlekanie z przyjęciem niezbędnych rozporządzeń do ustawy* – kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji przedsięwzięć w oparciu o ustawę o PPP mają przepisy wykonawcze do ustawy regulujące zasady prowadzenia niezbędnych dla przedsięwzięcia analiz. Ostatecznie odpowiednie akty wykonawcze przyjęto blisko rok po uchwaleniu samej ustawy:

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>71</sup>;
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>72</sup>;
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>73</sup>.

(3) *Zbyt wysokie koszty realizacji przedsięwzięć PPP* – dla projektu o wartości 10-20 milionów złotych koszty przygotowania postępowania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego mogą się zamknąć kwotą od 1,5 proc. do 2 proc. wartości projektu. Alternatywą jest przeprowadzenie standardowego zamówienia publicznego. W takim przypadku postępowanie będzie o ok. 0,5-0,8 proc. tańsze<sup>74</sup>. Koszty transakcyjne przy przedsięwzięciach PPP wynikają głównie z konieczności przeprowadzenia rozbudowanej analizy ryzyk związanych z projektowanym przedsięwzięciem oraz bardziej rozbudowanej dokumentacji prawnej tj. umowy o PPP, kontraktów podwykonawstwa oraz dokumentacji kredytowej.

(4) *Brak rządowej instytucji wspierającej realizację przedsięwzięć PPP<sup>75</sup>* – wskazuje się, że rezygnacja z koncepcji utworzenia Centrum PPP może być jedną z przyczyn fiaska ustawy, ponieważ zabrakło w ramach administracji rządowej instytucji, która pełniłaby funkcję banku informacji i doradcy jednostek sektora publicznego zamierzających realizować przedsięwzięcia PPP. Pewnym potwierdzeniem trafności tego zarzutu jest rozpoczęcie w październiku 2007 r. prac nad powołaniem Centrum PPP, które działać ma wprawdzie jako instytucja pozarządowa, ale ze wsparciem Ministerstwa Gospodarki<sup>76</sup>. Wcześniej samo Ministerstwo Gospodarki opublikowało „Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>77</sup>”, aby wypełnić lukę wynikającą z niedostatków wiedzy na temat idei partnerstwa i zasad jego wdrażania.

*Wskazuje się też, że rezygnacja z koncepcji utworzenia Centrum PPP może być jedną z przyczyn fiaska ustawy*

Źródło: Opracowanie własne

70 E. Grączewska-Ivanova, Nie trzeba zamieszczać ogłoszenia na specjalnym formularzu, „Gazeta Prawna” z 4-6 stycznia 2008 r.

71 Dz.U. z 2006 r., Nr 125, poz. 867.

72 Dz.U. z 2006 r., Nr 125, poz. 868.

73 Dz.U. z 2006 r., Nr 125, poz. 866.

74 W. Grzybowski, Droga prywatna?, „Przegląd Komunalny” z 11 listopada 2006 r., cyt. za: J. Zysnarski, op.cit., s. 98.

75 M. Bitner, Finansowanie strukturalne w jednostkach samorządu terytorialnego – skąd przyszło, dokąd zmierza?, [w:] E. Balcerowicz (red. nauk.), Obligacje komunalne w Polsce, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 86, 2006, s. 30.

76 Utworzenie Centrum PPP – kolejny etap, www.mg.gov.pl, stan na 5 kwietnia 2008 r.

77 Ministerstwo Gospodarki, Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, Warszawa 2007.



Niezależnie od trafności poszczególnych zarzutów, wypada zgodzić się z poglądem, że sama ustawa nie stanowi wystarczającej zachęty do współpracy w ramach PPP. Należy jednak podkreślić, że bariery dla rozwoju PPP i przyczyny dotychczasowego niepowodzenia tej formuły w Polsce są bardziej skomplikowane i z pewnością nie ograniczają się jedynie do jakości ustawy o PPP ani innych ustaw, które stosować trzeba realizując przedsięwzięcie PPP, choćby Prawo zamówień publicznych<sup>78</sup>. Trafne są wnioski autorów opracowania PricewaterhouseCoopers, że dwie najważniejsze przyczyny niskiego poziomu rozwoju PPP w Polsce to:

- Brak odpowiedniego klimatu politycznego i zrozumienia przez decydentów istoty partnerstwa. Zmiany prawne mają często charakter drugorzędny wobec silnego wsparcia politycznego dla określonej instytucji, a samo uchwalenie ustawy o PPP nie wystarcza do powstania rynku przedsięwzięć PPP<sup>79</sup>.
- Brak pozytywnych wzorców, projektów pilotażowych czyli przykładów udanej realizacji inwestycji w formule PPP, co sprawia, że nikt nie chce być pierwszym, ponoszącym ryzyko eksperymentu związane z nieznanym przedsięwzięciem<sup>80</sup>.

Nie można również lekceważyć czynników społecznych, w szczególności postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego jako jednego z przykładów korupcyjnego styku łączenia środków publicznych z prywatnymi interesami<sup>81</sup>. Trudno jest zbudować klimat społecznego zaufania do partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednocześnie obawa przed oskarżeniami o korupcję może odstraszać podmioty sektora publicznego przed wyborem PPP jako metody realizacji inwestycji celu publicznego.

### 4.3. Jak ożywić PPP w Polsce – zgłaszane propozycje

Krytyka ustawy z 2005 r. skłoniła rząd do przygotowania projektu nowej regulacji. 29 sierpnia 2007 r. skierowano do Sejmu rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>82</sup>. W uzasadnieniu projektu rząd wyraźnie przyznał, że po dwóch latach obowiązywania ustawy z 2005 r. nie obserwuje się żadnych efektów jej funkcjonowania. W szczególności, nie zawarto ani jednej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ani nawet nie odnotowano żadnych działań zmierzających do podpisania takiej umowy w postaci choćby wszczęcia postępowania zmierzającego do wyłonienia partnera prywatnego. Nowa ustawa miała to zmienić, jednak przedterminowe wybory parlamentarne położyły kres dyskusjom nad projektem. Nie udało się nawet rozpocząć nad nim prac w komisjach sejmowych.

Nowy rząd, przynajmniej w sferze deklaracji, wiąże z PPP spore oczekiwania. Prace nad nowymi inicjatywami legislacyjnymi toczą się równolegle i poniekąd konkurencyjnie w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Infrastruktury. Resort gospodarki pracuje nad projektem nowej ustawy o PPP. Prace te jednak poważnie się opóźniają. Projekt miał być gotowy już w marcu, tymczasem rząd nie przyjął go do tej pory. Z kolei Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, który trafił już do parlamentu.

*Bariery dla rozwoju PPP i przyczyny dotychczasowego niepowodzenia tej formuły w Polsce są bardziej skomplikowane i z pewnością nie ograniczają się jedynie do jakości ustawy o PPP*

*Nie można lekceważyć czynników społecznych, w szczególności postrzegania PPP jako jednego z przykładów korupcyjnego styku łączenia środków publicznych z prywatnymi interesami*

*Krytyka ustawy z 2005 r. skłoniła rząd do przygotowania projektu nowej regulacji. 29 sierpnia 2007 r. skierowano do Sejmu rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*

<sup>78</sup> Lovells, Partnerstwo publiczno-prywatne, 2007, s. 2.

<sup>79</sup> M. Bitner, Finansowanie strukturalne..., s. 30.

<sup>80</sup> PricewaterhouseCoopers, 7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2006, s. 41.

<sup>81</sup> G. Karpiński, Niebezpieczny styk interesów, „Rzeczpospolita” z 10 października 2005 r.

<sup>82</sup> Rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, Warszawa, 29 sierpnia 2007 r., druk sejmowy nr 2131, Sejm RP V kadencji.

Przedstawione przez Ministerstwo Gospodarki założenia projektu nowej ustawy o PPP<sup>83</sup> wyraźnie odzwierciedlają dążenie do odformalizowania procesu realizacji inwestycji w formule partnerstwa. Jest to najbardziej widoczne przy porównaniu obecnie obowiązujących i projektowanych przepisów o przygotowywaniu partnerstwa i treści umowy partnerstwa. Po pierwsze, zniknąć ma obowiązek sporządzenia przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w formule PPP szczegółowych analiz, w szczególności analizy ryzyk związanych z realizacją projektowanego przedsięwzięcia. Zostanie ona zastąpiona ogólną analizą wskazującą, czy partnerstwo – z punktu widzenia jego celów – będzie korzystniejsze od innego sposobu realizacji. Po drugie, zrezygnowano z obowiązków informacyjnych przewidzianych obecnie w art. 13 ustawy o PPP (publikacja informacji o zamiarze realizacji przedsięwzięcia w Biuletynie Informacji Publicznej i Biuletynie Zamówień Publicznych). Po trzecie, pod rządami nowej regulacji, podmiot publiczny i partner prywatny mają dysponować nieco większą swobodą przy konstruowaniu treści umowy o PPP. Skrócono bowiem wykaz obligatoryjnych elementów umowy, rezygnując m.in. z określania w niej łącznej wartości środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy oraz formy, wysokości i zasad ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego. Usunięto także przepis *expressis verbis* zobowiązujący do określania w umowie podziału ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia, zastępując ogólnym sformułowaniem, iż: „Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w 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.”

Projekt milczy na temat powołania w obrębie administracji rządowej specjalnej jednostki odpowiedzialnej za doradztwo przy projektach czy standaryzację umów partnerstwa. Zniknął nawet przepis nakładający na Ministra Gospodarki obowiązek opracowywania i upowszechniania przykładów wzorów umów o PPP. Ma on odpowiadać jedynie za upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

Z kolei projekt ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi opiera się na następujących założeniach:

- Zgodnie z treścią projektu, koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą, zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi:
  1. w przypadku koncesji na roboty budowlane – wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z płatnością,
  2. w przypadku koncesji na usługi – wyłącznie prawo do korzystania z usługi, albo takie prawo wraz z płatnością.
- W projekcie wskazuje się, że płatność dokonywana przez wykonawcę nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez wykonawcę. Poność on ma w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji;
- Projekt ustawy proponuje odrębną od procedur Prawa zamówień publicznych procedurę wyboru partnera prywatnego. Równocześnie jednak wyraźnie nakłada na koncesjodawcę obowiązek zachowania zasad równego i nie dyskryminacyjnego traktowania wykonawców, działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.

*Treść projektu ustawy o PPP wyraźnie odzwierciedla dążenie do odformalizowania procesu realizacji inwestycji w formule partnerstwa*

*Projekt milczy na temat powołania w obrębie administracji rządowej specjalnej jednostki odpowiedzialnej za doradztwo przy projektach czy standaryzację umów PPP*

*W projekcie wskazuje się, że płatność dokonywana przez koncesjodawcę nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza*

<sup>83</sup> Projekt dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki, bip.mg.gov.pl. Według zawartych tam informacji, projekt trafił do uzgodnień międzyresortowych.

- Postępowanie przetargowe przeprowadzane jest w oparciu o negocjacje z oferentami, a wybór wykonawcy dokonywany jest w oparciu o kryteria oceny ofert opisane w ogłoszeniu o koncesji oraz opisie warunków udzielenia koncesji. Projekt ustawy wymienia podstawowe postanowienia umowy, m.in. określenie przedmiotu koncesji; termin wykonania przedmiotu koncesji; okres obowiązywania koncesji; sposób wynagrodzenia koncesjonariusza; określenie płatności koncesjodawcy na rzecz wykonawcy; wskazanie i podział ryzyk pomiędzy koncesjodawcą a wykonawcą związanych z wykonywaniem przedmiotu koncesji; warunki i sposób przekazania koncesjonariuszowi infrastruktury niezbędnej do wykonania przedmiotu koncesji; określenie opłat za korzystanie z przedmiotu koncesji przez wykonawcę lub podmioty trzecie lub sposób ich ustalania.
- Okres, na który zostaje zawarta umowa o koncesję, nie może być, zgodnie z projektem, dłuższy niż:
  1. w przypadku koncesji na roboty budowlane – 30 lat;
  2. w przypadku koncesji na usługi – 15 lat<sup>84</sup>.

*Wybór koncesjonariusza następować ma poprzez negocjacje, a następnie wybór najkorzystniejszej oferty przez koncesjodawcę*

#### 4.4. Korzyści finansowe wynikające z rozwoju PPP w Polsce.

Rozwój PPP w Polsce mógłby przynieść konkretne korzyści finansowe. Ustalenie ich rozmiarów nie jest proste, powodem jest brak doświadczeń przy realizacji tego typu projektów w naszym kraju oraz trudności w oszacowaniu pełnych kosztów inwestycji ponoszonych w systemie tradycyjnym przez sektor publiczny. Badania przeprowadzone przez Treasury Taskforce wskazują, że w Wielkiej Brytanii, gdzie 10 proc. inwestycji publicznych realizowanych jest wspólnie z partnerem prywatnym, tego typu inwestycje udaje się zrealizować średnio o 17 proc. taniej, niż te realizowane według tradycyjnego systemu budowy przez sektor publiczny. Gdyby w polskich warunkach gospodarczych, 10 proc. inwestycji sektora publicznego zostało zrealizowanych metodą PPP, przy udziale kapitału publicznego na poziomie 50 proc. i udało się tego dokonać 17 proc. taniej w stosunku do metody tradycyjnej, tak jak ma to miejsce na rynku brytyjskim, to oszczędności na inwestycjach zaplanowanych tylko w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 osiągnęłyby poziom 1 mld zł, co w przeliczeniu na osobę pracującą daje przeciętnie blisko 66 zł.

Tabela 1. Oszczędności na inwestycjach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 realizowanych systemem PPP

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
<b>Planowane wydatki budżetowe na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 (w założeniu odpowiadające wartości planowanych inwestycji), (mld zł)</b>	20,8	32,36	31,39	23,22	13,23	<b>121</b>
<b>Zakładana wartość inwestycji realizowanych w trybie PPP, (mld zł)</b>	2,08	3,24	3,14	2,32	1,32	<b>12,1</b>
<b>Kapitał sektora publicznego zaangażowany do realizacji inwestycji, (mld zł)</b>	1,04	1,62	1,57	1,16	0,66	<b>6,05</b>
<b>Oszczędności wynikające z przeprowadzenia inwestycji w trybie PPP, (mld zł)</b>	0,18	0,28	0,27	0,2	0,11	<b>1,03</b>

\*Przy założeniu realizacji wraz z partnerem prywatnym 10 proc. ogółu inwestycji publicznych, zaangażowania kapitału publicznego w tych inwestycjach na poziomie 50 proc. i obniżenia kosztów realizacji inwestycji o 17 proc.

Źródło: Opracowanie własne

84 Projekt ustawy z 17 lipca 2008 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, druk sejmowy nr 834.

Inwestycje sektora publicznego przeprowadzane wspólnie z partnerem prywatnym wymagają najczęściej zwiększonych nakładów finansowych na prace związane z przygotowaniem projektu, co powoduje, że koszty transakcyjne podczas realizacji inwestycji w systemie PPP są na ogół znacznie wyższe niż podczas realizacji inwestycji w systemie tradycyjnym. Efektem tego, może być nieopłacalność stosowania systemu PPP w przypadku realizacji małych inwestycji. Ponieważ inwestycje w transport drogowy generalnie charakteryzują się dużą skalą, można oczekiwać, że udział tego typu inwestycji realizowanych w systemie PPP w stosunku do tych realizowanych w systemie tradycyjnym będzie znacznie wyższy niż 10 proc., które jest średnią dla wszystkich typów inwestycji publicznych przeprowadzanych w Wielkiej Brytanii. Gdyby w Polsce 30 proc. inwestycji przewidzianych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012 zostało zrealizowanych w systemie PPP, to oszczędności z tego tytułu dla sektora publicznego mogłyby osiągnąć poziom 3 mld zł. Dla osoby pracującej, mogłoby to oznaczać przeciętnie dodatkowe 197 zł w kieszeni.

## 5. Wnioski i rekomendacje

Lada chwila doczekamy się zapewne poważnych zmian przepisów regulujących partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Biorąc pod uwagę omówione wyżej przykłady innych państw oraz nieudane doświadczenia polskie, warto zastanowić się nie tylko nad tym, czy propozycje rządu dają realną szansę na przełamanie obecnego marazmu, ale także, jakie inne rozwiązania powinny zostać wzięte pod uwagę w dyskusjach na temat ożywienia partnerstwa w Polsce.

### 5.1. Ocena propozycji rządowych

#### 5.1.1. Projekt ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi

W uzasadnieniu projektu czytamy m.in., iż „celem ustawy jest stworzenie dodatkowych możliwości związanych ze sposobem wyboru partnera prywatnego dla potrzeb realizacji zadań publicznych”. W zamierzeniu autorów projektu, rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy „powinny, obok rozwiązań już istniejących w ustawie – Prawo zamówień publicznych lub przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowić podstawę do nawiązywania współpracy sektorów – publicznego i prywatnego.”

Zarówno z przepisów projektu ustawy, jak i jego uzasadnienia wynika, iż ustawę stosować się ma jedynie w takich przedsięwzięciach, w których odbiorcą świadczeń są osoby trzecie (a nie udzielający koncesji), tj. użytkownicy przedmiotu koncesji, od których koncesjonariusz pobierać będzie opłatę. Wynika to jednoznacznie z treści przepisu, według którego „płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji”.

Jaki będzie więc rzeczywisty zakres zastosowania tej ustawy do przedsięwzięć realizowanych w formule PPP? Skoro projekt ustawy zakłada, iż w przedsięwzięciu realizowanym jako koncesja przynajmniej część przychodów koncesjonariusza pochodzi od użytkowników przedmiotu koncesji, to nie można będzie ustawy zastosować do budowy i eksploatacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, więzień, nieodpłatnych placówek edukacyjnych,

budowy i eksploatacji obiektów organów władzy publicznej, np. sądów, czy eksploatacji systemów oświetlenia ulicznego. Nie będzie można zastosować ustawy do budowy dróg, na których nie pobiera się opłaty od ich użytkowników, czyli obecnie wszystkich dróg poza autostradami płatnymi.

Do jakich przedsięwzięć zastosować można zatem, teoretycznie, ustawę o koncesjach w proponowanym brzmieniu? Na przykład do budowy i eksploatacji płatnych parkingów, w komunikacji miejskiej, czy w gospodarce odpadami. Być może też przy budowie i eksploatacji obiektów sportowo-rekreacyjnych.

Zanim przystąpimy jednak do takiego przedsięwzięcia, należy jeszcze raz przyjrzeć się wyżej cytowanemu przepisowi projektu ustawy. Przepis ten należy chyba interpretować w ten sposób, że nawet niewielka płatność na rzecz koncesjonariusza od udzielającego koncesji, np. w wysokości 5 proc. całości nakładów koncesjonariusza, będzie niezgodna z ustawą, jeżeli będzie „prowadzić” do odzyskania przez koncesjonariusza całości nakładów. Czy ustawodawca zakłada, że koncesjonariusz będzie więc „dokładał do interesu”?

Ponieważ koncesjonariusz nie tylko będzie chciał odzyskać całość poniesionych nakładów, ale również na swojej koncesji będzie chciał zarobić, wnioskować trzeba, że wsparcia finansowego od „koncesjodawcy” wypatrywać nie należy. W związku z tym, ustawę można będzie zastosować jedynie w takich przedsięwzięciach, w których koncesjonariusz będzie w stanie osiągnąć zwrot z przedsięwzięcia jedynie w oparciu o opłaty od użytkowników przedmiotu koncesji. Trudno spodziewać się realizacji znaczącej liczby tego rodzaju zyskownych przedsięwzięć.

W przedsięwzięciach realizowanych w formule PPP, niezależnie od uzgodnionego profilu ryzyka przedsięwzięcia, sektor publiczny musi liczyć się z koniecznością zabezpieczenia pozycji kredytodawców w przypadku, kiedy koncesjonariusz nie jest w stanie obsługiwać kredytu, przynajmniej w przypadku zaistnienia okoliczności, za które zgodnie z umową koncesyjną koncesjonariusz nie ponosi odpowiedzialności. Inaczej po koncesję nikt nie wystąpi, a ustawa w praktyce pozostanie martwa.

Podsumowując, wydaje się, że w obecnym brzmieniu projekt ustawy o koncesjach ma nikłe szanse na szerokie zastosowanie przy przedsięwzięciach PPP. Wypada liczyć, że w toku prac parlamentarnych przynajmniej część jego niedociągnięć zostanie wyeliminowana.

### 5.1.2. Co dalej z ustawą o PPP?

Rządowe prace nad projektem nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym posuwają się wolno i – gdyby pamiętać o rządowych zapowiedzi – są opóźnione już o kilka miesięcy.

Krytyka obecnie obowiązującej ustawy o PPP koncentruje się na przepisach regulujących przygotowanie przedsięwzięcia PPP przez podmiot publiczny. Można się zatem spodziewać, że projekt nowej ustawy odformalizuje etap przygotowania przedsięwzięcia rezygnując ze szczegółowych wymogów dotyczących przygotowania analiz ekonomicznych i prawnych przed ogłoszeniem przetargu w celu wyboru partnera prywatnego, a przede wszystkim zrezygnuje – niewątpliwie słusznie – z sankcji nieważności umowy o PPP, jeżeli analizy te zostałyby przygotowane niezgodnie z ustawą.

Zrozumiałe jest, że krytycy ustawy koncentrują się na przepisach dotyczących przygotowania projektu PPP, skoro żaden z projektów nie wyszedł poza ten etap. Jeżeli jednak ma powstać nowa ustawa, warto przyjrzeć się innym przepisom, które można, a nawet trzeba poprawić:

*Ustawę o koncesjach będzie można stosować przy budowie i eksploatacji płatnych parkingów, w komunikacji miejskiej, czy w gospodarce odpadami*

*Ustawa o koncesjach znajdzie zastosowanie jedynie w takich przedsięwzięciach, w których koncesjonariusz będzie w stanie osiągnąć zwrot jedynie w oparciu o opłaty użytkowników przedmiotu koncesji*

*W obecnym brzmieniu projekt ustawy o koncesjach ma nikłe szanse na szerokie zastosowanie przy przedsięwzięciach PPP*

*Można się zatem spodziewać, że projekt nowej ustawy odformalizuje etap przygotowania przedsięwzięcia*

### Prawa instytucji finansujących projekty PPP

Jedną z podstawowych cech formuły PPP jest to, że finansowanie przedsięwzięcia zapewnia partner prywatny. W ogromnej większości przypadków partner prywatny pozyskuje tzw. finansowanie zewnętrzne, w warunkach polskich będzie to zazwyczaj kredyt. Głównym aktywem partnera prywatnego, na jakim zabezpieczyć się będą mogli kredytodawcy są prawa partnera prywatnego wynikające z umowy o PPP.

W związku z powyższym kredytodawcy będą dążyć do maksymalnego zabezpieczenia spłaty kredytu poprzez zapewnienie trwałości umowy o PPP, która umożliwi partnerowi prywatnemu generowanie przychodów. Szczegółowe omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy tego opracowania. W celu wzmocnienia pozycji kredytodawców, co prowadzić powinno do obniżenia kosztu kredytu, a więc kosztu przedsięwzięcia PPP z korzyścią dla podmiotu publicznego i partnera prywatnego, ustawa o PPP powinna wyraźnie dopuszczać stosowane w innych krajach instrumenty zabezpieczające kredytodawców, takie jak tzw. umowy bezpośrednio zawierane pomiędzy kredytodawcami i podmiotem publicznym oraz możliwość „wejścia” w prawa i obowiązki partnera prywatnego (tzw. *step in rights*) z prawem przeniesienia tych praw i obowiązków na podmiot desygnowany przez kredytodawców, w celu kontynuowania wykonania umowy o PPP.

*Ustawa o PPP powinna wyraźnie dopuszczać stosowane w innych krajach instrumenty zabezpieczające kredytodawców*

### Definicja podmiotu publicznego

Definicja ta jest co do zasady poprawna, warto jednak zastanowić się nad jedną szczególną konsekwencją jej zakresu. Otóż definicja ta stawia spółki z grupy PKP, w tym PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w pozycji partnera prywatnego. Być może warto zastanowić się jak można zastosować formułę PPP w sektorze kolejowym i czy obecnie obowiązująca definicja podmiotu publicznego nie jest w tym przeszkodą.

### Podwykonawcy partnera prywatnego

Według art. 23 obecnej ustawy o PPP, partner prywatny przy wyborze swoich podwykonawców powinien stosować (w ograniczonym zakresie) przepisy Prawa zamówień publicznych nawet, jeżeli w ich rozumieniu nie jest zamawiającym. Jest to wymóg niepotrzebny i szkodliwy – podwykonawcy partnera prywatnego to podmioty z tej samej grupy kapitałowej, którym partner prywatny zleca podwykonawstwo bez przetargu. Podwykonawcy ci powinni być przedstawieni i zaakceptowani przez podmiot publiczny na etapie postępowania w celu wyboru partnera prywatnego. Wymóg stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych do wyboru podwykonawców prowadzić mógłby do absurdu sytuacji, w której partner prywatny – zwycięzca przetargu – wyłaniałby podwykonawców spośród swoich konkurentów. Na marginesie trzeba zaznaczyć, że wspomniana wyżej ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi proponuje nowelizację niektórych przepisów Prawa zamówień publicznych, w tym uchylenie niefortunnego artykułu 130. W tej ustawie czy innej, taki zabieg jest jak najbardziej pożądany.

*Wymóg stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych do wyboru podwykonawców prowadzić może do absurdu sytuacji, w której partner prywatny – zwycięzca przetargu – wyłania podwykonawców spośród swoich konkurentów*

### Refinansowanie

Partner prywatny zazwyczaj refinansuje kredyt, którym finansuje budowę obiektu określonego w umowie o PPP. Refinansowanie następuje po zakończeniu budowy, kiedy odpada ryzyko związane z procesem budowlanym i finansowanie można uzyskać na lepszych warunkach. Korzyści z refinansowania, np. w Wielkiej Brytanii, dzieli się z podmiotem publicznym. Ustawodawca powinien zadbać, aby sektor publiczny o tym pamiętał negocjując umowę o PPP, wpisując



do ustawy, że podmiot publiczny uczestniczy w korzyściach wynikających z refinansowania na zasadach określonych w umowie o PPP.

#### Decyzja Eurostatu (18/2004) z 11 lutego 2004 r.

Ustanowiona tą decyzją zasada przesądzająca, w jaki sposób podział ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym wpływa na obciążenie długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych została transponowana do jednego z rozporządzeń do ustawy o PPP. Niektóre robocze projekty nowej ustawy o PPP nie powtarzały tej zasady, uchylając jednocześnie przepisy wykonawcze do ustawy obecnie obowiązującej i nie przewidując wydania nowych. Najlepszym wyjściem wydaje się zapisanie powyższej zasady w samej ustawie.

## 5.2. Kilka niezbędnych kroków do ożywienia PPP

### Zacząć od projektów pilotażowych

Odblokowanie rozwoju PPP w Polsce nie będzie możliwe, dopóki administracja rządowa nie przyjmie na siebie ciężaru przygotowania kilku sztandarowych inwestycji pilotażowych, które staną się nie tylko okazją do nabywania niezbędnych doświadczeń i wiedzy, ale też dodadzą odwagi urzędnikom.

Rolę projektów pilotażowych doskonale pokazuje przykład Irlandii, gdzie dynamiczny rozwój PPP nie byłby możliwy bez przeprowadzenia pod koniec lat 90. ubiegłego stulecia z wiodącym udziałem rządu pilotażowych przedsięwzięć w dziedzinie edukacji.

Pamiętać przy tym należy, że projekty pilotażowe należy inicjować w dziedzinach, gdzie ryzyko niepowodzenia inwestycji jest niższe, a ponadto ewentualne komplikacje i opóźnienia nie spowodują zbyt drastycznych konsekwencji.

### PPP nie dla każdego

Realizacja inwestycji w formule PPP ze swej istoty wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów transakcyjnych wyższych niż przy tradycyjnych zamówieniach publicznych. Procedura zamówieniowa pochłania zazwyczaj nie więcej niż 1% kosztów całego przedsięwzięcia. Przygotowanie inwestycji opartej na PPP z reguły jest co najmniej dwukrotnie droższe. Dlatego też racjonalne jest wprowadzanie PPP do projektów o znaczącej wartości. Trudno wytyczyć wyraźną granicę wartości przedsięwzięcia, powyżej której zastosowanie modelu PPP staje się ekonomicznie racjonalne. W każdym bądź razie raczej nieporozumieniem będzie posłużenie się klasycznym modelem PPP np. przy realizacji niewielkich inwestycji komunalnych (budowa drogi gminnej, budowa sieci wodociągowej w niewielkiej gminie).

### Powołanie rządowego Centrum PPP – podniesienie kompetencji administracji

Każdy z zaprezentowanych w raporcie europejskich wzorców udanego PPP zawiera wśród kluczowych elementów istnienie silnego zaplecza instytucjonalnego PPP po stronie rządu. Z reguły przybiera ono formę rządowego *think-tanku*, który promuje partnerstwo, dostarcza wiarygodnej wiedzy na jego temat, doradza przy konkretnych projektach, a nawet projektuje standardy umów PPP (vide: Wielka Brytania).

*Zaleca się, aby strona rządowa wzięła na siebie ciężar przygotowania kilku sztandarowych inwestycji pilotażowych w ramach PPP*

*Wprowadzanie PPP jest racjonalne tylko w przypadku projektów o znacznej wartości*

*Kluczowym elementem udanego PPP jest istnienie silnego zaplecza instytucjonalnego PPP po stronie rządu*



Partnerstwo publiczno-prywatne jest koncepcją przynoszącą sektorowi publicznemu wiele korzyści. Jednocześnie, wymaga ono solidnego przygotowania merytorycznego administracji, istotnie przewyższającego poziom wymagany przy przeprowadzaniu tradycyjnych zamówień publicznych. Nabiera to szczególnej wagi w państwach rozpoczynających dopiero korzystanie z formuły partnerstwa przy realizacji inwestycji publicznych. Wówczas tego rodzaju wyspecjalizowana jednostka nie tylko doradza i merytorycznie wspiera realizację projektów, ale także samodzielnie prowadzi projekty pilotażowe i buduje w administracji klimat zachęcający do podejmowania kolejnych inicjatyw, przełamując naturalne opory urzędników przed angażowaniem się w skomplikowane i trudne procedury PPP.

Forma prawna takiej instytucji pozostaje kwestią drugorzędną. Wydaje się, że najdalej poszli tu Czesi powołując spółkę akcyjną, ale równie dobrze poprzestać można na najbardziej oszczędnej dla budżetu i sprawdzonej np. przez Brytyjczyków formule departamentu w jednym z resortów (np. Ministerstwie Gospodarki). W świetle ustawy o finansach publicznych wykluczona pozostaje natomiast forma fundacji prawa prywatnego, ponieważ te nie mogą być tworzone ze środków publicznych.

W tym kontekście, nie można pozostawić bez komentarza zrealizowanego już pomysłu utworzenia pozarządowego Centrum PPP, cieszącego się jednak poparciem Ministerstwa Gospodarki. Taka instytucja z całą pewnością jest potrzebna, ale jedynie jako partner odpowiedniej agencji rządowej. Nie powinna i nie może ona jednak przejmować na siebie zadań, które winien wypełniać rząd. W szczególności, trudno sobie wyobrazić jakiegokolwiek próby projektowania przez prywatne Centrum standardów umów czy doradzania podmiotom publicznym przy realizacji projektów PPP. Ta sfera powinna być domeną kompetentnej i sprawnej instytucji rządowej czuwającej nad zabezpieczeniem interesu publicznego przy realizacji projektów partnerstwa oraz skutecznie promującej ideę PPP wewnątrz administracji publicznej: rządowej i samorządowej. Rząd, wspierając inicjatywę Centrum, nie może zatem uchylać się od odpowiedzialności za brak podobnej instytucji w obrębie własnego aparatu administracyjnego.

---

Najbliższe lata mogą stać się przełomowe dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Paradoksalnie, sprzyjać temu powinno przewidywane osłabienie tempa wzrostu gospodarczego. Okazuje się bowiem, że skutecznym motorem napędowym rozwoju PPP są – jak pokazał m.in. przykład Irlandii – braki w państwowej kasie zmuszające do poszukiwania alternatywnych, pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne, przerzucając część kosztów i ryzyka inwestycji na sektor prywatny, pozwala zachować pożądany poziom i skalę inwestycji mimo zmniejszenia zaangażowania finansowego państwa.

*Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala zachować pożądany poziom i skalę inwestycji mimo zmniejszenia zaangażowania finansowego państwa*

W dłuższej perspektywie nie tylko można, ale i trzeba traktować PPP jako szczególnie wartościową koncepcję realizacji inwestycji publicznych w perspektywie ograniczania dopływu środków strukturalnych z Unii Europejskiej. Obecnie, fundusze unijne hamują rozwój partnerstwa, angażując ogromną część inwestycyjnej aktywności sektora publicznego. Już dziś jednak trzeba się zastanowić nad potrzebą dywersyfikacji sposobu finansowania potrzeb inwestycyjnych. Zapotrzebowanie na rozwinięty i efektywny model partnerstwa publiczno-prywatnego może pojawić się stosunkowo szybko. Warto będzie wtedy dysponować odpowiednimi regulacjami prawnymi i doświadczeniami z pilotażowych projektów PPP. Dzięki temu, będzie możliwe nie tylko zwiększenie liczby zrealizowanych inwestycji publicznych, ale także osiągnięcie wymiernych korzyści dla finansów publicznych – co potwierdzają analizy FOR i FREE. Ich skala trudna jest jednak do ustalenia, ze względu na brak doświadczeń przy realizacji tego typu projektów w naszym kraju oraz trudności w oszacowaniu pełnych kosztów inwestycji ponoszonych w systemie tradycyjnym przez sektor publiczny.

## Bibliografia

- M. Bitner, Finansowanie strukturalne w jednostkach samorządu terytorialnego – skąd przyszło, dokąd zmierza?, [w:] E. Balcerowicz (red. nauk.), Obligacje komunalne w Polsce, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 86, 2006;
- K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006;
- P. Cech, Public Private Partnerships: Czech Experience, 12 March 2007;
- Ch. Von Hirschhausen, Public-Private Partnerships in CEE in the Highway Sector, Luxembourg 2005;
- Deloitte, Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships, 2006;
- Department of the Environment, Heritage and Local Government, Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland. Evolution of PPP Policy in Ireland, 2003;
- DG Internal Policies of the Union, Public-private partnerships. Models and Trends in the European Union, IP/A/IMCO/SC/2005-161, Brussels 2006;
- DLA Piper, European PPP Report 2007, 2007;
- European Commission, Guidelines for successful public-private partnerships, Brussels 2003;
- European Commission, Green Paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Brussels 2004;
- European Commission, White Paper on Services of General Interest – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels 2004;
- A. Gajewska-Jedwabny (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne, Warszawa 2006;
- HM Treasury, PFI: strengthening long-term partnerships, 2006;
- HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts. Version 4, 2007;
- HM Treasury, Infrastructure procurement: delivering long-term value, March 2008;
- International Financial Services London, IFSL Research: PFI in UK & PPP in Europe, London 2008;
- International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, Washington DC 2004;
- International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, Washington DC 2006;
- J. Jacyszyn, T. Kalinowski, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Warszawa 2006;
- G. Karpiński, Niebezpieczny styk interesów, „Rzeczpospolita” z 10 października 2005 r.;
- P. Koves, G. Szabo, Hungary, [in:] Global Legal Group, The International Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects 2007, London 2007;
- M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2006;
- B.P. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Warszawa 2006;

- Lovells, Partnerstwo publiczno-prywatne, 2007;
- Ministerstwo Gospodarki, Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, Warszawa 2007;
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Warszawa 2005;
- Organisation of Economic Co-operation and Development/International Transport Forum, Transport Infrastructure Investment: options for efficiency, 2008;
- PricewaterhouseCoopers, 7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2006;
- J. Scally, Public Private Partnerships in Ireland: An Overview, "Central Bank and Financial Services Authority of Ireland. Quarterly Bulletin", Autumn 2004;
- R. Stowe, P. O'Brien, Ireland, [in:] Global Legal Group, The International Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects 2007, London 2007;
- The Stationery Office, Public Private Partnerships. The Government's approach, London 2000;
- Z. Trhlinova, J. Kaderabkova, Actual challenges of implementation of PPP projects in Czech Republic, [http://ec.europa.eu/.../conferences/od2007/doc/presentations/c/Abstract\\_Zuzana%20KHENDRICHE%20TRHLINOVA\\_10C12.doc](http://ec.europa.eu/.../conferences/od2007/doc/presentations/c/Abstract_Zuzana%20KHENDRICHE%20TRHLINOVA_10C12.doc);
- UK Parliament, Research paper on Private Finance Initiative (PFI), 2001;
- United Nations Economic Commission for Europe, Guidelines on private public partnerships for infrastructure development, Geneva 2000;
- United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York-Geneva 2007;
- A. Wojewnik-Filipkowska, Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych, Warszawa 2008;
- World Bank, Experience with motorway funding and PPP schemes in the Central and Eastern European Region, s. 1; dostępne na: [www.worldbank.org/eca/trans/roadfinancing/en/PPP-EasternEurope.pdf](http://www.worldbank.org/eca/trans/roadfinancing/en/PPP-EasternEurope.pdf);
- R.E. Yescombe, Public-private partnerships. Principle of Policy and Finance, Butterworth-Heinemann 2007;
- J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne: teoria i praktyka, Gdańsk 2003;
- J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk 2007.



## DLA Piper

DLA Piper jest międzynarodową kancelarią prawniczą zatrudniającą ok. 3700 prawników w 65 biurach zlokalizowanych w 25 krajach w Europie, Ameryce, Afryce, Australii i w Azji. Polskie biuro DLA Piper powstało w czerwcu 2007 roku, dołączając do sieci biur DLA Piper w Europie Środkowej i Wschodniej obejmującej Austrię, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Słowację i Węgry.

Prawnicy i doradcy podatkowi tworzący kancelarię DLA Piper w Polsce mają wieloletnie doświadczenie w obsłudze korporacyjnej, fuzjach i przejęciach w skali krajowej i międzynarodowej, projektach infrastrukturalnych i energetycznych, bankowości i finansowaniu inwestycji.

Kancelaria doradzała w wielu przedsięwzięciach infrastrukturalnych na świecie, w tym w przedsięwzięciach PPP (i PFI) w Wielkiej Brytanii i innych krajach europejskich. Jest laureatem wielu nagród, w tym otrzymanych ostatnio:

- Transakcja roku 2007 – Transport w Europie (drogi) – A5 Nordautobahn w Austrii
- Transakcja roku 2007 – Transport w Europie (lotnictwo) – Finansowanie lotniska w Budapeszcie
- Transakcja roku 2007 – Transport w Europie (węzeł komunikacyjny) i PPP – Diabolo i Via- Zaventem: projekt złożony
- Transakcja roku 2007 na Bliskim Wschodzie (Airfinance Journal)
- Transakcja roku 2007 – kredyt uprzywilejowany (Nagroda Euromoney i Ernst & Young w dziedzinie odnawialnych źródeł energii)
- Tytułu kancelarii prawnej 2007 roku w dziedzinie private equity.

Więcej na [www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)



## Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej

Wolnorynkowy think-tank gospodarczy oraz network, zrzeszający ponad dwustu młodych specjalistów, pracujących w kluczowych sektorach gospodarki i największych globalnych instytucjach finansowych. FREE tworzą ludzie urodzeni na przełomie lat 70-tych i 80-tych, chcący swoją wiedzą i umiejętnościami przyczynić się do liberalizacji polskiej gospodarki i wdrażania wolnorynkowych reform. FREE powstało w 2005 roku. Od tego czasu uczestniczy w opracowywaniu raportów i analiz z zakresu polityki makroekonomicznej i sektorowej, organizuje konferencje poświęcone wyzwaniom polityki gospodarczej oraz spotkania z kluczowymi decydentami polskiej gospodarki. FREE realizuje także misję edukacyjną, przygotowując opracowania promujące wolnorynkowy kierunek reform oraz aktywnie uczestniczy w działalności watchdogowej, polegającej na obywatelskiej kontroli organów demokratycznego państwa. Koła FREE działają w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Londynie i Brukseli.

Więcej na [www.free.org.pl](http://www.free.org.pl)

## Fundacja FOR

Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności, oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

**Fundacja FOR**

ul. Stępińska 13  
00-739 Warszawa  
telefon: +48 (22) 558 06 70  
faks: +48 (22) 558 06 71  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
strona internetowa: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

**DLA Piper Wiater sp.k.**

ul. Emilii Plater 53  
00-113 Warszawa  
telefon: +48 (22) 540 74 00  
faks: +48 (22) 540 74 74  
e-mail: [warsaw@dlapiper.com](mailto:warsaw@dlapiper.com)  
strona internetowa: [www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)