

## Opinia

Stopień upowszechnienia PPP, jako formy inwestycji i świadczenia usług publicznych w Polsce.

### 1. Wprowadzenie – istota PPP i korzyści wynikające z jego stosowania.

Partnerstwo publiczno-privatne jest odpowiedzią społeczeństw (gospodarki i polityki) na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej – i bogate i biedne: w jaki sposób, przy silnym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych, zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne w zakresie ilości i standardu świadczenia usług publicznych a więc tych, co do których prawo korzystania oraz stopień dostępności do nich zapisane są w postaci zapisanej umowy społecznej w każdym kraju, nakładającej na władze publiczne odpowiedzialność za ich świadczenie. Szybkie tempo wzrostu oczekiwań społecznych w tym przedmiocie, stale narastające od kilku dekad, zestawione z możliwościami niezbędnymi dla ich zaspokojenia wydatków, finansowanych ze środków publicznych, powodowało ( i powoduje nadal) narastanie sytuacji kryzysowych - tak w wymiarze społecznym i politycznym jak i w konsekwencji – gospodarczym. Próby rozwiązania problemu metodą odchodzenia władzy publicznej od odpowiedzialności za poziom i standard świadczonych usług( prywatyzacja danego rodzaju usług), okazały się nie do końca udane; możliwości w tym zakresie są silnie ograniczone względami społecznymi, politycznymi czy wreszcie ekonomicznymi. Spektakularnym przykładem jest tu historia szerokiego programu prywatyzacji realizowanego w latach 70 – tych w Wielkiej Brytanii, zahamowanego w latach 90-tych – ze względów na niską skuteczność realizacji celu (istotne ograniczenie wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu względnie podobnego poziomu dostępu do powiększającego się zbioru zdobyczy cywilizacyjnych) oraz narastający brak przyzwolenia społecznego na kontynuację procesu prywatyzacji usług publicznych. W poszukiwaniu innego rozwiązania odwołano się do kapitału prywatnego. W 1992 r. parlament brytyjski uchwalił ustawę Private Finance Initiative, ustalającą reguły współpracy publiczno – prywatnej przy realizacji zadań publicznych, pozwalające na przenoszenie części ryzyk z partnera publicznego na prywatnego i adekwatnie do ich wysokości, rekompensujące je: prywatnemu – w postaci większych dochodów a publicznemu – zwiększenia skuteczności świadczenia. Po kilku latach powolnego przyswajania przez rynek i administrację publiczną zaproponowanych reguł gry i po dojściu Partii Pracy do władzy, nastąpiło rzeczywiste wdrożenie PPP do praktyki. Miało to jednak ścisły związek z zaangażowaniem się struktur państwowych w proces upowszechniania się tej formy współpracy – opracowanie polityki upowszechniania, powołanie specjalnego zespołu zadaniowego(w Ministerstwie Finansów) do koordynacji działań na szczeblach rządowym i samorządu terytorialnego, opracowania wytycznych i wzorców postępowania oraz ewaluacji

korzystności ekonomicznej proponowanej formuły działania (w porównaniu z metodą tradycyjną). Obecnie Wielka Brytania jest niekwestionowanym liderem w realizacji PPP i jego upowszechnieniu przypisuje się prawie 5-krotny (w stosunku do roku 1997) wzrost inwestycji publicznych. W zasadzie wszystkie kraje europejskie, po kilku latach, wybrały tę samą drogą rozwiązania problemu – jak wyjść z kryzysu niedoboru środków publicznych potrzebnych na sprostanie wyzwaniom cywilizacyjnym współczesnego świata.

Filozofia partnerstwa publiczno – prywatnego sprowadza się zaś do konstatacji –prywatyzujemy działalność gospodarczą związaną ze świadczeniem usług publicznych, ale odpowiedzialność za poziom dostępności do tych usług, zgodny z przepisami prawa, pozostawiamy nadal domeną władzy publicznej. Jest to zatem pozytywna odpowiedź na pytanie, co zrobić, jeśli nie mamy środków na nakłady umożliwiające świadczenie usług publicznych na poziomie oczekiwanym przez społeczeństwo, jeśli chcemy zmniejszyć koszty funkcjonowania sektora publicznego, nie dostajemy przyzwolenia społecznego na prywatyzację zadań publicznych lub prywatyzacja ta jest nie możliwa (brak racjonalności ekonomicznej, sektor prywatny nie jest nią zainteresowany).

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

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

Zastosowanie formuły PPP jest pozytywną odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne gdyż:

- strona publiczna uzyskuje dostęp do prywatnego kapitału – co w warunkach ogromnych potrzeb w sferze usług publicznych oraz ograniczonych zasobów władzy publicznej, umożliwia przyspieszenie nakładów na rozwój jej infrastruktury,
- PPP jest tańsze niż tradycyjna forma realizacji inwestycji; mimo wyższej ceny pozyskania kapitału przez podmiot prywatny PPP pozwala osiągnąć oszczędności rzędu 15-17%<sup>1</sup> w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji – lepsze zarządzanie, kryterium efektywności ekonomicznej liczone dla całego okresu życia projektu a nie odrębnie dla poszczególnych jego faz działania.
- projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w metodzie tradycyjnej, w której jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27%

---

<sup>1</sup> *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Partnerships UK, 2007*  
[www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl)

zgodnie z zaplanowanym budżetem<sup>2</sup>; w PPP blisko 100% inwestycji realizowane jest zgodnie z założonym harmonogramem i budżetem.

- jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego jest wyższa, co wynika ze zwiększonego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu,
- następuje podział ryzyk między partnera publicznego i prywatnego – każdy z partnerów odpowiada za ryzyka, z którymi sobie lepiej (taniej, wydajniej, szybciej) radzi.
- odpowiedni (zgodny z wytycznymi Eurostatu) podział ryzyk pozwala partnerowi publicznemu na nie wliczanie zobowiązań finansowych zaciąganych w ramach zawartej umowy o PPP do długu publicznego.

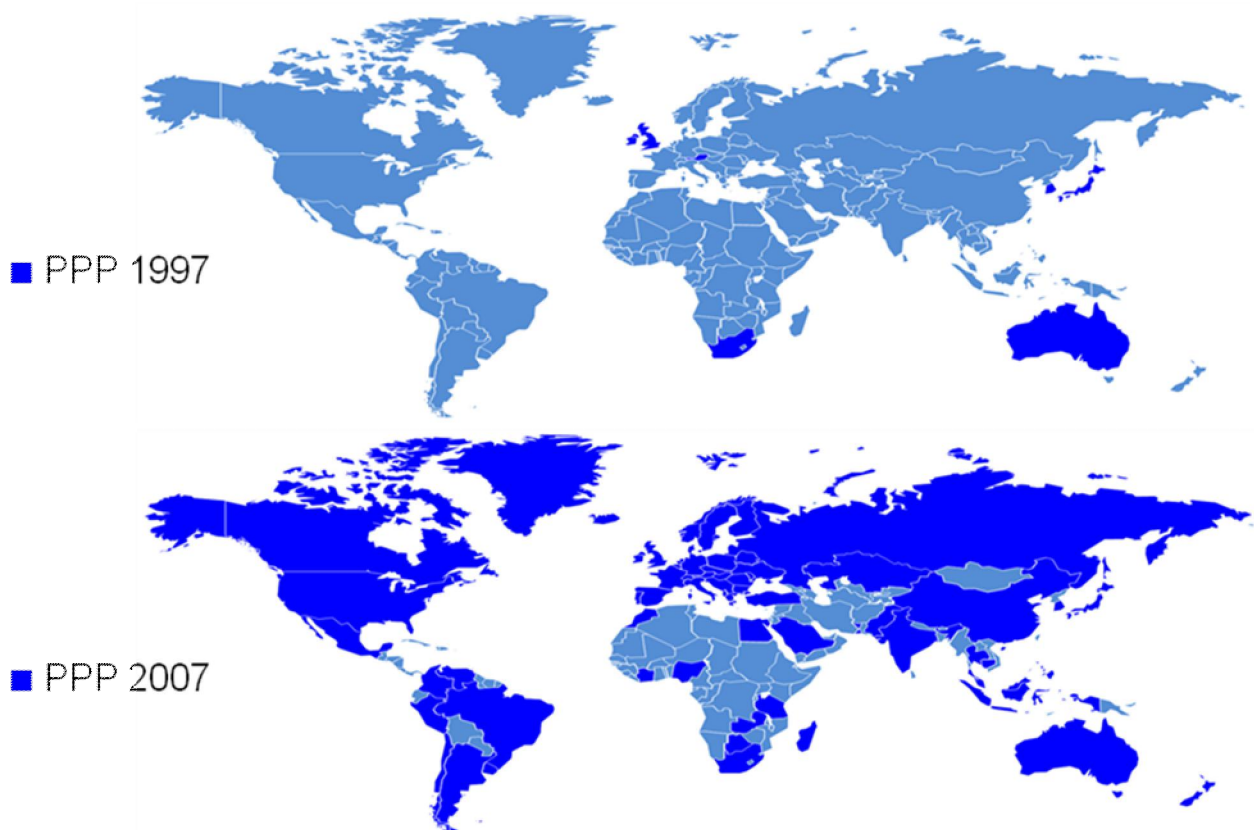
Właściwości PPP takie jak:

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

powodują, iż PPP stało się w ostatnich latach coraz powszechniej używanym instrumentem na całym świecie. Dobrze ilustruje to poniższy rysunek:

---

<sup>2</sup> *Meeting the Investment Challenge, Partnerships UK 2007*



Źródło: PPPs in Developing Economies: Overcoming Obstacles to Private Sector Participation, DEPPA BANK 2007

W krajach europejskich PPP rozpowszechnione jest przede wszystkim w krajach zamożniejszych; najszybsze tempo wzrostu jego stosowania ( w ujęciu ilościowym) w Europie obserwujemy w Niemczech a na świecie – w Indiach; Wielka Brytania i Australia od lat są niekwestionowanymi liderami PPP w wymiarze międzynarodowym.

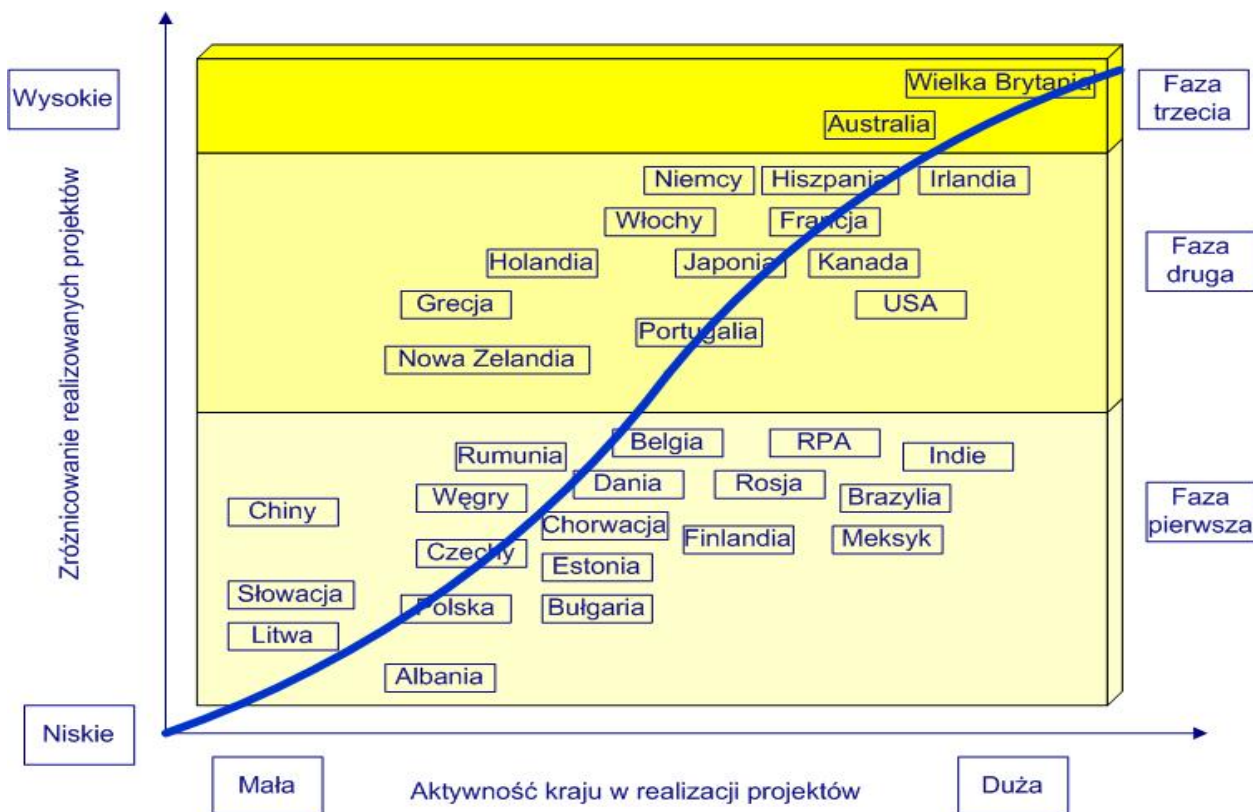
W latach 1994 – 2007 na świecie zostało zrealizowanych prawie 1200 umów PPP, opiewających na **łącną** kwotę ponad 300 miliardów EURO<sup>3</sup>

Szybki wzrost popularności PPP w poszczególnych krajach jest ściśle powiązany z zaangażowaniem się rządów w świadomą politykę jego upowszechniania. Należy przy tym podkreślić, iż w zasadzie wszystkie kraje, jak to już wspomniano wyżej, podążają drogą wytyczoną przez Wielką Brytanię. O ich dojrzałości do wykorzystania formy współpracy publiczno – prywatnej decyduje wiele czynników, w tym przede wszystkim:

<sup>3</sup> Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana

istnienie specjalnych regulacji prawnych, polityki stosowania PPP na szczeblu krajowym i lokalnym, instytucji koordynujących, „certyfikujących” (ocena korzyści ekonomicznej) i przygotowujących wzorce dobrych praktyk i last but not least – promujących wiedzę i umiejętności. Rysunek poniżej pokazuje miejsce poszczególnych krajów z punktu widzenia tak rozumianej dojrzałości.

Stosowanie PPP – fazy dojrzałości w poszczególnych krajach.



Źródło: na podstawie *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP* i Deloitte 2008, opracowanie Bartosz Mysiorski, *Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce*, praca niepublikowana

Niezależnie od wyzwań cywilizacyjnych, przed którymi stoją wszystkie kraje, szczególna potrzeba stosowania PPP w Polsce wynika:

- z dużej skali zaniedbań w zakresie usług publicznych w latach realnego socjalizmu,
- silnego deficytu środków publicznych,
- wyzwania, przed jakim stoją władze publiczne w zakresie wykorzystania środków unijnych w latach 2007 – 2013 (67-90 mld euro) i związaną z tym koniecznością wyłożenia własnych funduszy na cele współfinansowania projektów korzystających z funduszy unijnych,

- niskich umiejętności urzędników w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi i ich eksploatacją, niezależnie od naturalnie mniejszej efektywności w tym przedmiocie urzędników na całym świecie (zarządzanie środkami publicznymi versus środkami własnymi – kapitał prywatny),
- silnego braku akceptacji społecznej (politycznej) dla prywatyzacji, jako takiej a usług publicznych w szczególności.

Znaczne zapóźnienia występują niemal we wszystkich dziedzinach uznanych w Polsce za usługi publiczne, a zwłaszcza w:

- infrastrukturze transportowej (drogi, kolej, lotniska),
- ochronie zdrowia (szpitale i centra diagnostyczne),
- mieszkalnictwie (na wynajem o umiarkowanym czynszu),
- gospodarce odpadami w tym utylizacji śmieci,
- energetyce, w tym energii odnawialnej,
- infrastrukturze teleinformatycznej (dostęp do Internetu),
- transporcie publicznym,
- więziennictwie,
- bazie bytowej szkolnictwa wyższego,
- sporcie i rekreacji.

Polska, mimo względnie uporządkowanych od 2005 roku i przyjaznych regulacji prawnych (2009 r.) znajduje się nadal na bardzo początkowym etapie posiłkowania się tym instrumentem. Wyprzedzają nas obecnie nie tylko takie kraje europejskie jak Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania czy Francja i Irlandia, ale Czechy, Węgry, Słowacja czy nawet Rumunia i Bułgaria. Byliśmy pionierem na etapie tworzenia prawa, jesteśmy outsiderem na etapie jego wykorzystania.

## 2. Zakres przedmiotowy opinii.

Poniższe uwagi zostały opracowane przy założeniu, iż partnerstwo publiczno-prywatne rozumiane, jako sposób realizacji inwestycji oparty na współpracy partnerów publicznych i prywatnych, podlega regulacjom określonym w Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, Ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz Ustawie o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. ([Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100 z późn. zm.](#)) Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r. ([Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.](#)) Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym z dnia 27 października 1994 r. tekst jednolity z dnia 17 listopada 2004 r. ([Dz. U. Nr 256, poz. 2571 późn. zm.](#))

Okres analizy obejmuje lata 2009 – 2010 r. a więc okres obowiązywania nowych regulacji prawnych w zakresie PPP i koncesji.

3. Stopień implementacji PPP w praktyce polskiej po uchwaleniu nowych regulacji prawnych w 2009 r.

Obecnie w Polsce zidentyfikowano ok. 220 przedsięwzięć, dla których rozważana jest formuła PPP/ koncesji. Większość z nich znajduje się na bardzo wczesnym ( idea, pomysł) lub wczesnym etapie przygotowania (rozpoczęcie prac nad sformułowaniem projektu). Dotyczy to przede wszystkim formuły PPP jako takiej; prace nad projektami realizowanymi w oparciu o regulacje dot. koncesji są bardziej zaawansowane. Poniżej przedstawiamy statystyczne zestawienie ilości oraz strukturę przedsięwzięć PPP/koncesji w Polsce w latach 2009-2010 (stan na sierpień 2010).

W roku 2009 (pierwszy rok obowiązywania ustaw o PPP o koncesji...) podmioty publiczne zgłosiły 41 przedsięwzięć publiczno- prywatnych, w tym:

- 32 koncesje według ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- 1 koncesję według starych zasad (na podstawie PZP, jeszcze przed wejściem w życie Ustawy o PPP i ustawy o koncesji),
- 4 projekty PPP w trybie koncesji (tj. partner prywatny wybierany był w trybie koncesji),
- 4 projekty PPP w trybie PZP (ogłoszenia o zamówieniu, których podstawą prawną była ustawa o PPP, zapraszały wprost do zawarcia partnerstwa publiczno- prywatnego).

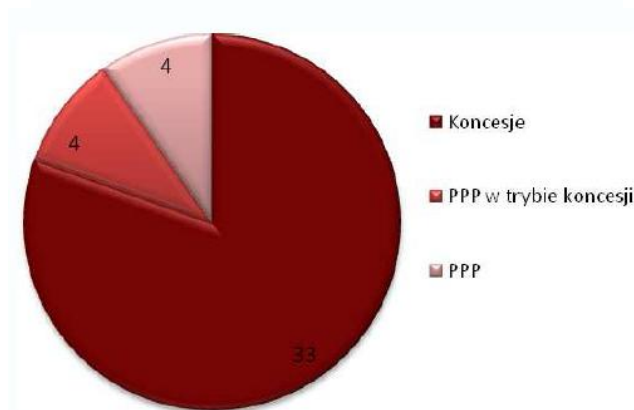
Rok 2009 przyniósł więc 40 ogłoszeń o projektach planowanych do realizacji w nowych formułach<sup>5</sup>. Niektóre z postępowań były unieważniane lub ogłaszane ponownie po przeformułowaniu (niektóre projekty były kilkakrotnie przedmiotem ogłoszenia), dlatego też rzeczywista liczba projektów koncesji i PPP wynosiła 34. W pierwszym półroczu 2010 polskie samorządy zgłosiły do Biuletynu Zamówień 38 przedsięwzięć PPP<sup>6</sup>.

---

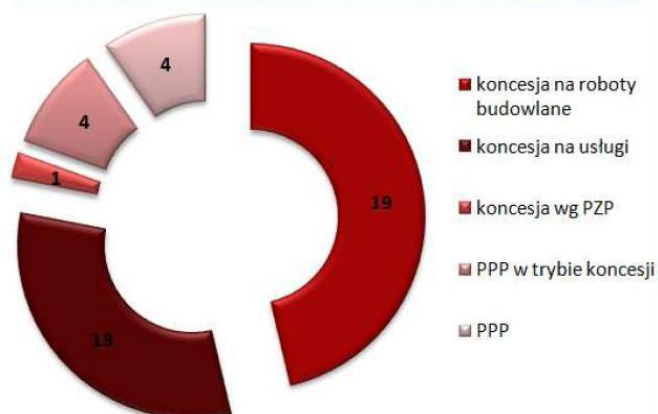
<sup>5</sup> na podstawie Raportu Investment Support *Rynek PPP w Polsce 2009, oraz PAIIZ, 2009*, opracowanego w oparciu o informacje Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Tenders European Daily.

<sup>6</sup> Biuletyn Zamówień Publicznych oraz Tenders European Daily

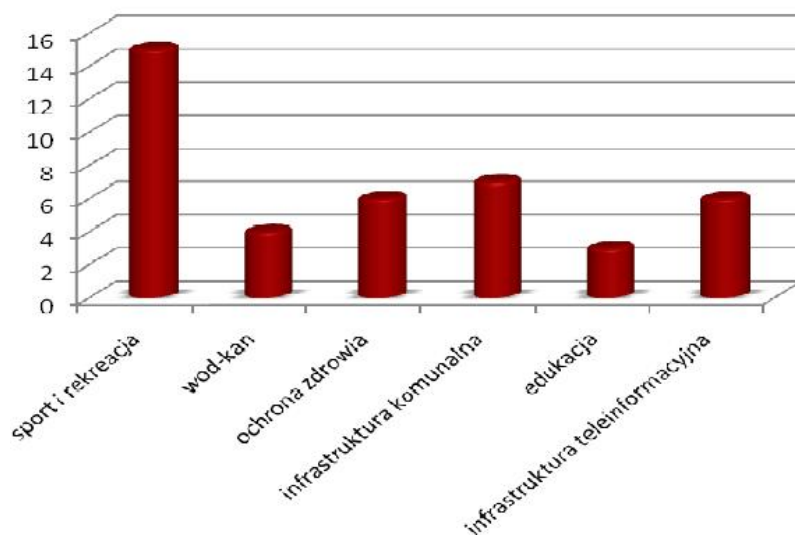
## Ogłoszenia o koncesji i PPP w 2009 r.



## Liczba ogłoszeń w podziale na formułę realizacji

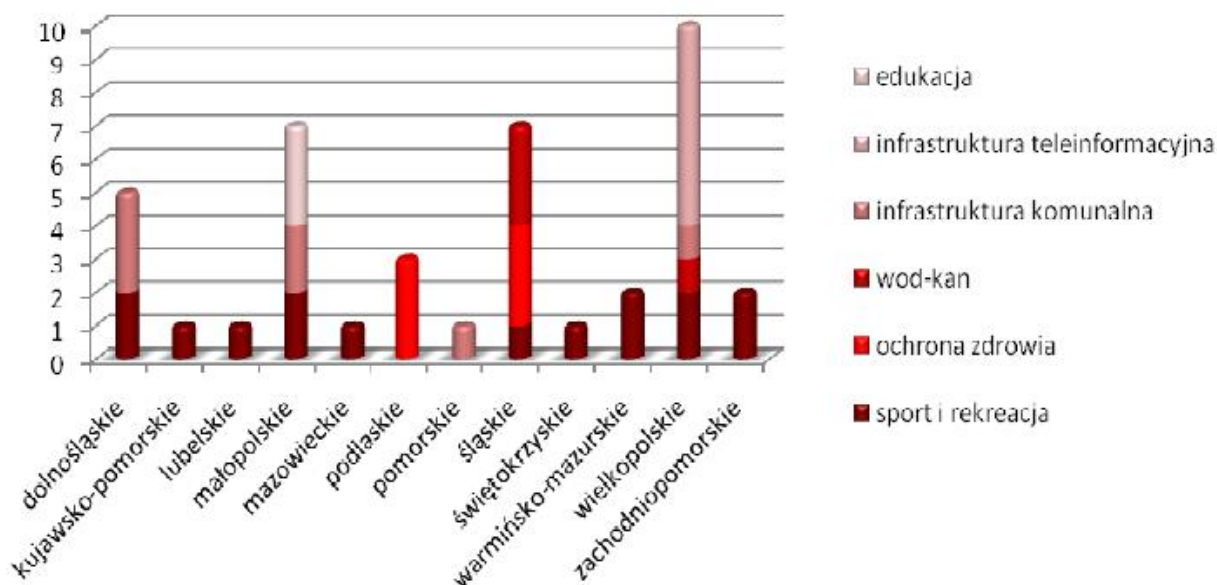


## Liczba ogłoszeń w podziale na sektory

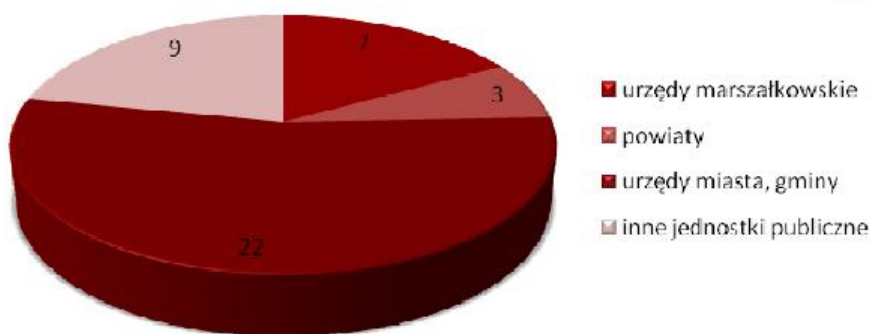




## Liczba ogłoszeń według województw z podziałem na sektory

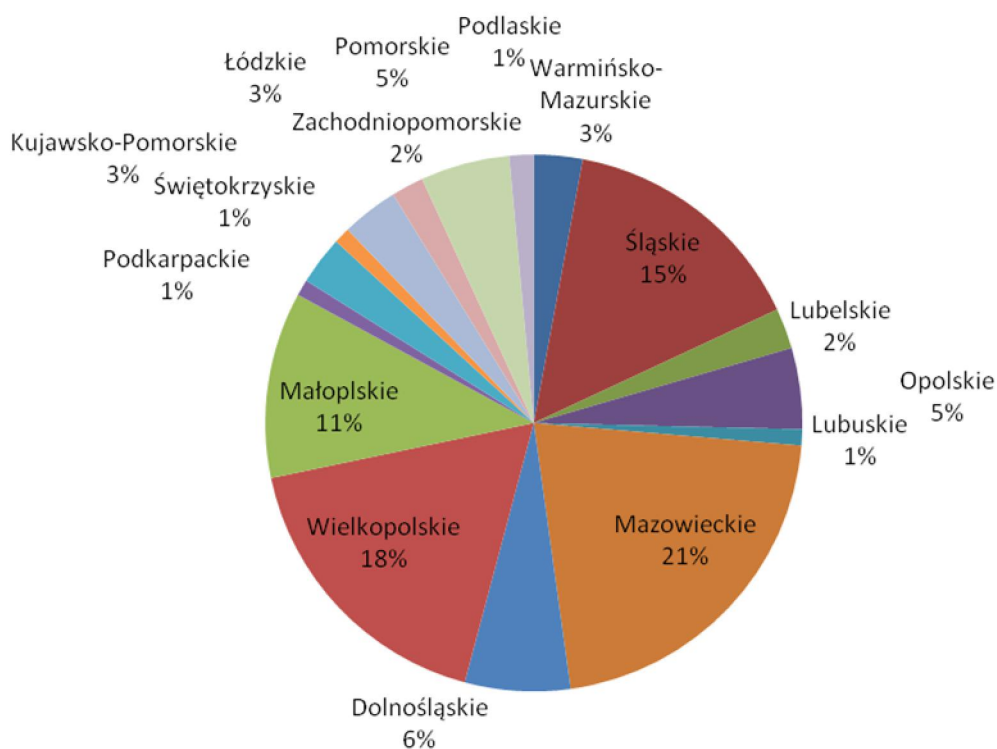


## Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających



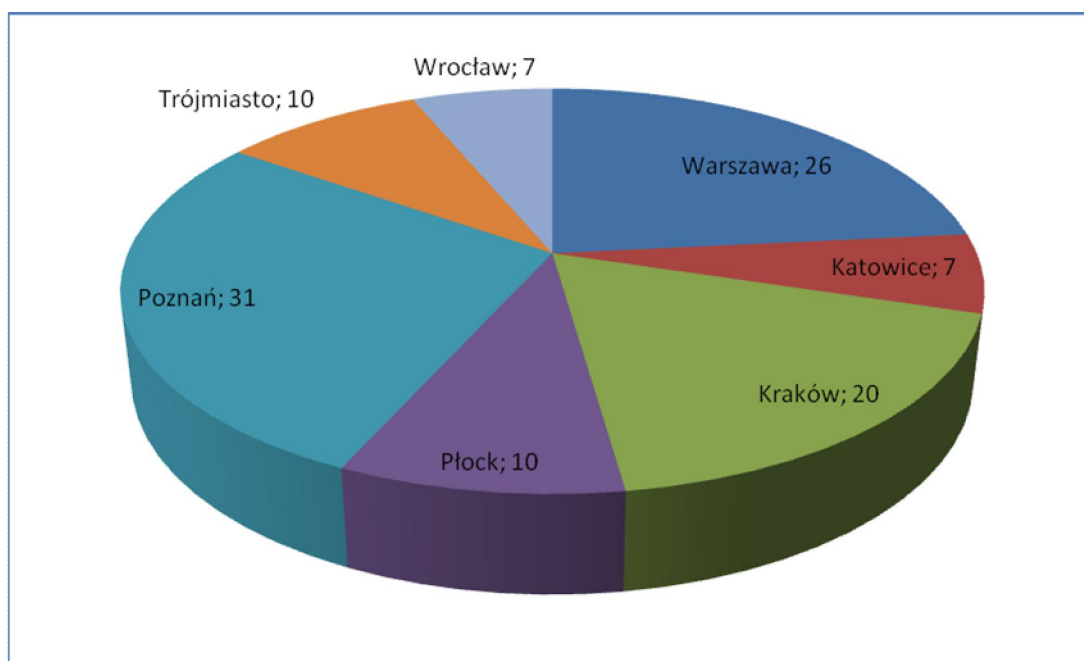
Jak już wyżej powiedziano, obecnie w Polsce przygotowywanych jest ponad 220 przedsięwzięć, do których realizacji rozważana jest formuła PPP/koncesji: 38 przedsięwzięć w formule PPP zostało zgłoszonych do Biuletynu Zamówień, pozostałe to koncesje oraz PPP na bardzo wczesnym etapie przygotowania.

## Projekty PPP/koncesje planowane do realizacji wg województw



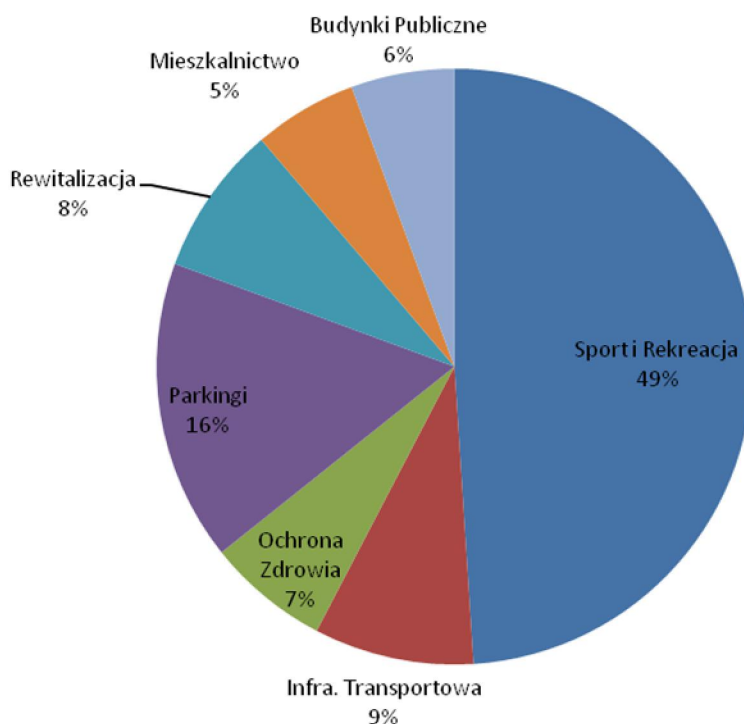
Jak pokazuje powyższy wykres najbardziej aktywne są: Mazowsze, Wielkopolska i Śląsk.

Jeżeli chodzi o konkretne ośrodki miejskie zainteresowane formułą PPP to szczególną aktywnością wykazują się, co pokazuje poniższy wykres: Poznań, Warszawa i Kraków.



Sektory gospodarki które w Polsce cieszą się największym zainteresowaniem w kontekście wykorzystania PPP/koncesji to przede wszystkim, co pokazuje poniższy wykres: Infrastruktura Sportowo-Rekreacyjna, szeroko rozumiana Infrastruktura związana z Transportem oraz Ochrona Zdrowia i Rewitalizacja.

## Sektory gospodarki zainteresowane PPP



W trybie Ustawy o PPP (tak jak i zresztą poprzedniej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku), jak do tej pory nie zrealizowano (zamknięto projektu) żadnego przedsięwzięcia. Kilkadziesiąt przedsięwzięć znajduje się na różnych etapach przygotowania projektu PPP: formułowania koncepcji, prac doradczych, przetargu na wybór inwestora (również w fazie dialogu konkurencyjnego) - realistycznie oceniając, daleko nie wszystkie wydają się mieć szanse powodzenia.

Wszystkie przygotowywane, ww., projekty dotyczą przedsięwzięć, za których funkcjonowanie odpowiedzialne są samorządy terytorialne; nie zidentyfikowano żadnego projektu PPP leżącego w kompetencjach władzy publicznej szczebla krajowego – jedynym wyjątkiem są bardzo wstępne prace uruchomione w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi podpisano dwie umowy: umowę na eksploatację systemu wodociągowo-kanalizacyjnego (Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina) oraz umowę na zaprojektowanie, wykonanie i wyposażenie w niezbędne instalacje obiektu Wielospecjalistycznego Szpitala w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną. Aktualnie funkcjonuje także (projekty zamknięte) kilka przedsięwzięć zrealizowanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych a więc uruchomionych jeszcze przed wejściem w życie nowej ustawy o koncesji. W fazie przygotowawczej znajdują się liczne projekty, przede wszystkim zainicjowane przez samorządy, przedsięwzięć opartych na przychodach od użytkowników, przede wszystkim parkingi, aquaparki oraz inne obiekty sportowe, centra kultury (samorządy chcą uniknąć angażowania jakichkolwiek środków).

#### 4. Przyczyny wolnego tempa procesu upowszechniania PPP/ koncesji, jako formy realizacji usług publicznych.

Do najczęściej podnoszonych - przez podmioty rynkowe - przyczyn wolnego tempa implementacji PPP ( w trybie ustawy o PPP) do praktyki polskiej należą:

- brak projektów pilotażowych wspieranych przez instytucje rządowe, mogące służyć, jako przykład, źródło dokumentów modelowych, praktycznego wdrożenia ścieżki postępowania;
- rezygnacja z obowiązkowego wpisania PPP w szerszą politykę zaspokajania potrzeb obywateli (projekty długofalowych kierunków i zasad wykonania zadań publicznych, uwzględniającego możliwość wykorzystania PPP);
- brak rządowego programu upowszechniania wiedzy o PPP
- brak rządowej instytucji wspierającej realizację przedsięwzięć PPP, zajmującej się upowszechnianiem dobrych praktyk i informacji na temat PPP ;
- brak liberalnego podejścia do projektów już realizowanych przed wejściem w życie ustawy z 2008 roku (brak prawnej możliwości objęcia ustawą o PPP projektów rozpoczętych przed jej wejściem w życie, a mających charakter partnerstwa);
- dualizm środków odwoławczych przysługujących przedsiębiorcom, którzy przegrali rywalizację o udział w projekcie PPP (część sporów mają rozstrzygać wojewódzkie sądy administracyjne - taki tryb odwoławczy przewiduje ustawa koncesyjna, a część Krajowa Izba Odwoławcza przy Urzędzie Zamówień Publicznych - taki tryb przewiduje prawo zamówień publicznych). Powyższe jest konsekwencją dwóch odmiennych trybów wyboru partnera prywatnego;
- brak zrozumienia procesu przygotowania przedsięwzięć po stronie publicznej (jest długotrwały, pracochłonny -konieczność potwierdzenia wykonalności prawnej, ekonomicznej, technicznej oraz efektywności i przewagi korzyści po stronie publicznej wymaga analiz);
- brak odpowiedniego wsparcia doradczego strony publicznej, podczas gdy strona prywatna zawsze korzysta z doświadczonych doradców finansowych, prawnych i technicznych;
- częste próby przerzucenia całości ryzyka na stronę prywatną, co skutkuje brakiem zainteresowania inwestorów prywatnych;

- niewłaściwa motywacja realizacji przedsięwzięć, czyli chęć pozyskania finansowania nieobciążająca długu publicznego, a nie korzystniejsza realizacja usług dla mieszkańców;
- dążenie do szybkiego sukcesu strony publicznej, a więc rezygnacja z projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, której przygotowanie jest czasochłonne, często niemieszczące się w ramach kadencji, jeżeli nie jest rozpoczęte na jej początku;
- znaczne utrudnienie procesu przygotowania projektów związane z dwiema ścieżkami wyboru partnera, w oparciu o ustawy inne niż ustawa o PPP, tj. PZP oraz ustawę o koncesji ..., które powodują rozbieżności co do zakresu stosowania tych ustaw (vide interpretacje które rozciągają stosowanie ww. ustaw poza tryb wyboru partnera prywatnego);
- nowelizacja ustawy o PPP z maja 2010 roku (wprowadzona ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie 17 lipca 2010 r.) - rozszerzono zakres stosowania ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz prawa zamówień publicznych również na umowę o partnerstwie publiczno prywatnym co jeszcze bardziej zmniejszyło transparentność procedur wyboru partnera;
- nowelizacja ustawy o PPP z maja 2010 roku (wprowadzona ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie 17 lipca 2010 r.) - wprowadziła nową ścieżkę dojścia do wyboru partnera prywatnego w sytuacji, gdy nie znajdą zastosowania ustawa koncesyjna oraz prawo zamówień publicznych, tj. poprzez postępowanie konkursowe oparte na przepisach kodeksu cywilnego - powyższe zmiany skutkują pogłębieniem chaosu legislacyjnego związanego z wyborem partnera prywatnego;
- niejasno zdefiniowane w ustawie kryteria wyboru partnera prywatnego, utrudniające sprawne przeprowadzanie przetargu;
- w trybie wyboru partnera prywatnego poprzez ustawę o koncesji ... - brak jasności co do trybu wyboru podwykonawców - przetarg w oparciu o PZP czy z wolnej ręki. – wg powtarzających się opinii, np. UZP partner prywatny zobowiązany jest do stosowania art. 131 ust. 2 ustawy o Pzp do udzielania zamówień w celu wykonania przedmiotu umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym – co oznacza wybór podwykonawców w oparciu o PZP
- dualizm środków odwoławczych przysługujących przedsiębiorcom, którzy przegrali rywalizację o udział w projekcie PPP (część sporów mają rozstrzygać wojewódzkie sądy administracyjne - taki tryb odwoławczy przewiduje ustawa koncesyjna, a część Krajowa Izba Odwoławcza przy Urzędzie Zamówień Publicznych - taki tryb przewiduje prawo zamówień publicznych). Powyższe jest konsekwencją dwóch odmiennych trybów wyboru partnera prywatnego;

- problem zbyt szeroko i nieprecyzyjnie opisanej odpowiedzialności solidarnej w przypadku konsorcjów związanych na potrzeby realizacji projektu PPP;
- obawy przed instytucjami kontrolnymi;
- bariery mentalne, istniejące tak po stronie podmiotów publicznych jak i partnerów prywatnych – istotne jest budowanie pozytywnej atmosfery wobec szeroko rozumianego PPP, jako realnej alternatywy dla tradycyjnej formy współpracy publiczno – prywatnej;
- brak zainteresowania instytucji finansujących proponowaną strukturą ryzyk projektu, w efekcie brak możliwości pozyskania finansowania przez inwestorów;
- brak transpozycji decyzji EUROSTATU 18/2004 do ustawy o PPP, czego skutkiem jest konieczność stosowania w przypadku kwalifikacji zadłużenia jednostek publicznych wyłącznie ustawy o finansach publicznych;
- brak implementacji w istniejących przepisach prawa ustawy o PPP jako jednej z możliwych form realizacji przedsięwzięć (sztandarowy przykład to art. Art. 1a. Ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, gdzie implementowano możliwość realizacji przedsięwzięć autostradowych w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi ale już nie o ustawę o PPP).;
- niejasności podatkowe w odniesieniu do ustawy o PPP (dla przykładu: brak uregulowań związanych z uznaniem kosztów przygotowania projektu po stronie partnera publicznego za koszt uzyskania przychodu; ograniczenie do 5 lat okresu rozliczania strat podatkowych w ustawie o podatku dochodowym w przypadku długoletnich projektów PPP uniemożliwi rozliczenie wszystkich kosztów ponoszonych w fazie inwestycyjnej; brak wprowadzenia do ustawy o VAT zmian przepisów analogicznych do ustawy o CIT, gwarantujących jednoznaczną neutralność rozliczeń podatku VAT przy wnoszeniu wkładu własnego oraz przekazywaniu składników majątkowych podmiotowi publicznemu po zakończeniu umowy);

Do najczęściej podnoszonych - przez podmioty rynkowe - przyczyn wolnego tempa implementacji PPP ( w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi) należą:

- nieadekwatna ocena możliwości przychodowych z przedsięwzięcia po stronie publicznej, rozpoczynanie postępowania przetargowego bez zbadania rynku, czy pozyskania wiedzy o sposobach realizacji przedsięwzięć typu koncesyjnego w danym sektorze w krajach bardziej rozwiniętych, w efekcie brak inwestorów chętnych do złożenia ofert;

- brak analiz wstępnych przeprowadzonych przez doświadczonych doradców strony publicznej, często niewłaściwy mechanizm płatności proponowany przez stronę publiczną;
- brak dobrze przygotowanych projektów pilotowych – wzorcowe case studies;
- próba przekazania wszelkiego ryzyka stronie prywatnej;
- częsty brak wsparcia dla zwiększenia strony przychodowej przedsięwzięcia (np. przy próbach pozyskania inwestorów dla budowy i eksploatacji parkingów, pozostawienie strefy parkowania bezpłatnego wokół planowanego parkingu płatnego);
- niewłaściwa motywacja realizacji przedsięwzięć w trybie koncesji, czyli chęć uniknięcia ponoszenia nakładów przez stronę publiczną, a nie lepsza jakość świadczonych usług publicznych;
- brak jasności co do trybu wyboru podwykonawców - przetarg w oparciu o PZP czy z wolnej ręki. – Wg powtarzających się opinii, (np. UZP) partner prywatny zobowiązany jest do stosowania art. 131 ust. 2 ustawy o PZP do udzielania zamówień w celu wykonania przedmiotu umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym;
- wątpliwości interpretacyjne związane z art. 1 ustawy koncesyjnej, tj. czy wielkość płatności ponoszonych przez koncesjonariusza może przekroczyć 50% wartości przedmiotu koncesji

#### Ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym

W obecnej chwili brak jest realizowanych nowych projektów, jedynie kilka potencjalnych projektów znajduje się we wstępnej fazie koncepcyjnej.

Przyczyny takiego stanu rzeczy:

- poważną przeszkodą we wdrażaniu kolejnych projektów są złe doświadczenia z realizacji projektów drogowych w formule szeroko pojętego PPP;
- złe przygotowanie projektów realizowanych historycznie w formule szeroko pojętego PPP pod względem prawno-administracyjnym;
- dotychczasowe projekty PPP w sektorze drogowym dotyczyły jedynie projektów autostrad płatnych, a te wymagały zastosowania ustawy o Autostradach płatnych i KFD, która jest ułomna ze względu na procedurę wyboru partnera prywatnego. Negocjacje z partnerem prywatnym następują po wyborze najkorzystniejszej oferty, co powoduje brak elastyczności oferty, a tym samym utrudnia doprowadzenie do zamknięcia komercyjnego i finansowego;
- zgodnie z art. 1a ustawy o Autostradach płatnych (...)” autostrady i drogi ekspresowe określone w przepisach wydanych na podstawie art. 1 ust. 2 i 4, mogą być budowane i eksploatowane albo

wyłącznie eksploatowane na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi”; wprowadzając ten przepis całkowicie zignorowano możliwość realizacji inwestycji autostradowych również w oparciu o ustawowe PPP, co nie znajduje racjonalnego uzasadnienia;

- skala nakładów inwestycyjnych powoduje, że projekty muszą być dobrze przygotowane pod względem dokumentacyjno-prawnym;
- kwestia podziału ryzyk – chęć przerzucenia większości ryzyk, w tym ryzyk administracyjnych, na stronę prywatną, co przy skali nakładów projektów drogowych istotnie ogranicza możliwość pozyskania finansowania;
- najlepiej postrzeganym przez stronę publiczną przy tego typu projektach systemem wynagradzania strony prywatnej są bezpośrednie opłaty od użytkowników. Taki sposób wynagradzania przerzuca ryzyko popytu na stronę prywatną i jednocześnie minimalizuje lub eliminuje zobowiązania Skarbu Państwa. Z punktu widzenia instytucji finansowych taki system wynagradzania jest zbyt ryzykowny i tym samym uniemożliwia osiągnięcie zamknięcia finansowego projektu;
- bezpośrednie opłaty od użytkowników mogą zostać nałożone jedynie na autostradach, drogach ekspresowych oraz wybranych mostach, co powoduje, że pozostałe projekty drogowe nie mogą generować przychodów, co jest sprzeczne z intencjami strony publicznej;
- krajowy Fundusz Drogowy, jako podstawowe źródło pokrywania zobowiązań Skarbu Państwa dla potencjalnych projektów PPP dla dróg krajowych ma ograniczone możliwości finansowe ze względu na obecnie realizowane inwestycje w systemie tradycyjnym;
- ważnym elementem przemawiającym za realizacją inwestycji w systemie PPP jest chęć pozabilansowego ujęcia zadłużenia. W przypadku inwestycji drogowych ze względu na skalę inwestycji i zakres ryzyk związanych z projektami, traktowanie zadłużenia pozabilansowo jest często niemożliwe.

Uogólniając, można powiedzieć, iż o powolnym tempie upowszechnienia PPP/koncesji w Polsce decyduje pięć grup przyczyn:

- brak wiedzy i oraz umiejętności realizacji usług publicznych w formule PPP (w tym także wzorców dobrych praktyk),
- brak krajowej strategii stosowania i upowszechniania PPP (preferowane kierunki i branże ze względu na potrzeby i możliwości budżetowe, instytucjonalizacja i koordynacja procesu upowszechniania - rachunek korzyści wyboru, wzorce i standardy postępowania, „brak



rządowej instytucji wspierającej realizację przedsięwzięć PPP, zajmującej się upowszechnianiem dobrych praktyk i informacji na temat PPP );

- brak gotowości władzy publicznej szczebla krajowego do realizacji usług publicznych podlegających ich kompetencjom ( np. szpitale, więziennictwo, siedziby władz, uzbrojenie),
- brak przyjaznego otoczenia ze strony organów kontrolnych i nadzorczych a także odpowiednio wspierającego, przyjaznego klimatu społeczno – politycznego,
- niedoskonałość regulacji prawnych, w tym związanych z praktyką nowelizacji ww. powoływanych ustaw przy okazji stanowienia regulacji dotyczących innego przedmiotu niż PPP/koncesja bez konsultacji z zainteresowanymi stronami, podmiotami prywatnymi oraz Jednostkami Samorządu Terytorialnego.

5. Propozycja niezbędnych działań pozwalających na rzeczywiste upowszechnienie PPP w praktyce realizacji zadań publicznych w Polsce.

Skuteczna implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego jest, jak pokazują doświadczenia innych krajów, determinowana spełnieniem dwóch zbiorów warunków: koniecznych i dostatecznych.

Do zbioru warunków koniecznych należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- wolę polityczną – silne, aktywne poparcie polityczne struktur władzy wykonawczej dla idei PPP, jako formy realizacji infrastruktury niezbędnej do poprawy świadczenia usług
- przewidywalną sytuację makroekonomiczną,
- gotowość i dojrzałość organizacyjno- kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa,
- wiarygodnych i solidnych partnerów sektora prywatnego

Zbiór warunków dostatecznych to:

- Opracowanie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki (strategii) wykorzystania formy PPP, w tym:
  - ✓ określenie preferowanych pól jego stosowania(przedmiotu PPP)
  - ✓ stworzenie systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzystności realizowanych projektów PPP wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje

- ✓ opracowanie koncepcji upowszechnia i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym i adekwatnych dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań.
- Opracowanie programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty
- Uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądanych standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji: weryfikujących korzystność wyboru formuły PPP, programowo- koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP.

W krajach, w których PPP jest szeroko stosowaną formą realizacji procesów świadczenia usług publicznych, warunki obu wymienionych wyżej zbiorów, konieczne i dostateczne, są dotrzymywane. Różnie ustalone są preferencje w zakresie przedmiotu PPP (np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa i ostatnio szpitale, a w Niemczech – szkoły czy szpitale), ale we wszystkich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym wszystkich szczebli preferowany (korzystny w wymiarze krajowym) kierunek działania. We wszystkich krajach istnieją też specjalne instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w tym przedmiocie i promujące, w szerokim rozumieniu, wybór tej właśnie formy działania. W Polsce – daleko nie do końca. Nie dotrzymujemy wszystkich warunków zbioru pierwszego i znakomitej większości zbioru warunków dostatecznych, chociaż w porównaniu do okresu lat 2007-2009 sytuacja jest niewątpliwie lepsza. Co prawda wola polityczna ma charakter bardziej deklaracyjny niż praktyczny a wiedza władzy publicznej o PPP jest, łagodnie oceniając, niewielka, ale pozostałe warunki konieczne są w zasadzie spełnione. Podstawowym zadaniem jest więc obecnie dopełnienie warunku przybliżenia wiedzy na temat PPP (zbiór pierwszy) oraz opracowanie polityki - strategii upowszechnienia PPP wraz z całą niezbędną infrastrukturą instytucjonalno-programową pozwalającą na zarządzanie realizacją strategii rozwoju PPP w Polsce.

Biorąc po uwagę historyczne i aktualne uwarunkowania, w tym i ustawowy podział kompetencji, proponujemy następujące działania:

- a. Powołanie zespołu międzyresortowego (ministerstwa: gospodarki, finansów, infrastruktury, rozwoju regionalnego, zdrowia, nauki, oświaty, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i kultury) pod przewodnictwem Min. Gospodarki (kompetencje ustawowe) z zadaniem przygotowania krajowej polityki wykorzystywania PPP - wybór preferowanych kierunków/ przedmiotu stosowania PPP.

Charakter: instytucja programowa.

Kryteria doboru kierunków/ projektów:

Korzystność ekonomiczna – odpowiedzialność ministerstwa finansów (ściśle związana z rozmiarem długookresowych, finansowych zobowiązań publicznych) i skuteczność – odpowiedzialność

ministerstwa gospodarki (ściśle związek z zapewnieniem podstaw zrównoważonego wzrostu gospodarczego; konieczno  realizacji projektu mimo braku  rodko 

Przyjęte w strategii kierunku stanowi  b d wytyczną dla władzy lokalnej i regionalnej.

Kryteria skuteczności i korzystności stosowania PPP stanowi  powinny taką przesank podziału odpowiedzialności za stworzenie i funkcjonowanie instytucji promujących, monitorujących i kontrolnych. Ministerstwo Finanso  – ocena korzystności wyboru formuły PPP versus metody tradycyjne; Ministerstwo Gospodarki – poziom upowszechnienia PPP w zestawieniu z potrzebami.

- b. Powołanie pełnomocnika radu ds. upowszechnienia PPP w Polsce, odpowiedzialnego za opracowanie, realizacj i koordynacj strategii implementacji PPP do praktyki świadczenia usług publicznych w Polsce. *Uwaga: problem umocowania; w grę wchodzi: Min. Gospodarki, Min. Finanso  lub KPRM. Optymalne rozwiązanie – KPRM.*

Charakter: instytucja wykonawczo – koordynująca

Zadania: obsługa merytoryczno – analityczna Zespołu Międzyresortowego, przygotowanie i realizacja programu upowszechnienia PPP na szczeblu krajowym i upowszechnianie jego stosowania na wszystkich szczeblach: krajowym, lokalnym i regionalnym, koordynacja funkcjonowania instytucji powołanych dla celo  stosowania PPP.

- c. Uruchomienie, na szczeblu krajowym, trzech rodzajo  instytucji obsługujących realizacj strategii rozwoju PPP w Polsce, o statusie instytucji publicznej.
- oceniającej korzystno c wyboru formuły PPP (certyfikującej) i docelowo przygotowującej wskaźniki rachunku komparatywnego. Opcyjnie: samodzielna jednostka w Ministerstwie Finanso  lub agenda BGK działająca w formie departamentu lub sp tki BGK<sup>7</sup>. Beneficjentem działania tej jednostki są podmioty publiczne, przede wszystkim samorzady terytorialne i ich agendy.

---

<sup>7</sup> Optymalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie sp tki przez BGK. Rozwiązuje to wiele problemo  takich jak: koszty założenia, koszty funkcjonowania – możliwośc pozyskania z rynku wykwalifikowanych, wysokopłatnych pracowniko , separacja od urzedniczej pragmatyki postaw i zachowa , wyłaczenie BGK z bezpośredniej odpowiedzialności za świadczone usługi. Usługa oceny powinna być płatna – sp tka z łatwością powinna pokryc koszty swojego działania. Wartością dodaną będzie poza tym waczenie BGK – banku ministerstwa finanso  – do aktywnego udziału w realizacj radowej polityki społeczno – gospodarczej w tym w kredytowanie projektową w sferze usług publicznych.

- przygotowującej projekty PPP bezpośrednio realizowane na szczeblu centralnym – utworzone w ramach ministerstw nadzorujących sfery usług publicznych, które Strategia wskazuje, jako priorytetowe dla formuły PPP.
- promującej wiedzę, standardy dobrych praktyk i monitorującą realizację i funkcjonowanie projektów PPP - Centrum PPP, instytucję o statusie publicznym<sup>8</sup>.

Opcyjnie: przekształcenie istniejącej Fundacji Centrum PPP w agencję rządową (tak jak to się stało z PARP – poprzednio Fundacja) lub zawarcie umowy PPP między Fundacją Ministerstwem Gospodarki (właściwe ds. PPP) o realizacji zadań własnych ministerstwa w tym przedmiocie - propozycja Wicepremiera W. Pawlaka. Centrum PPP stanowiłoby zaplecze wykonawcze Pełnomocnika Rządu ds. PPP.

d. Opracowanie programu upowszechniania PPP, który powinien się zawierać następujące zadania:

- dostarczanie w wiedzy - szkolenia, warsztaty, konferencje, podręczniki i informatory, studia podyplomowe, przede wszystkim dla władz publicznych – samorządy terytorialne, organa nadzoru i kontroli, ministerstwa i ich agendy,
- opracowywanie i upowszechnianie wzorców dobrych praktyk – standardów umów i trybu postępowania, w tym i kodeksu etycznego doradcy,
- Uruchomienie bazy danych projektów PPP realizowanych w Polsce pozwalającej na stały dostęp zainteresowanych do szerokiej informacji o ilości, wartości i przedmiocie tych projektów,
- Stworzenie platformy umożliwiającej porozumiewanie się podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi,
- Monitorowanie rozwoju inwestycji w ramach PPP i na tej podstawie przygotowywanie propozycji zmian regulacji prawnych.

<sup>8</sup> Niezależnie od instytucji publicznych lub działających w ich imieniu (zlecenie realizacji zadań własnych) wiele zadań realizowane może być przez podmioty rynkowe – w ramach ich działalności gospodarczej. Jednak we wszystkich krajach realizujących politykę upowszechniania PPP, część z tych zadań (instytucji) świadomie rezerwowana jest do uprawnień publicznych ze względu na potrzebę nadania efektom ich pracy (ocenom, standardom) charakteru normatywności a także odpowiedniej wiarygodności. Ma to szczególne znaczenie we wczesnym etapie upowszechniania PPP. Istotnym w tym kontekście jest dbałość o nie dopuszczanie do możliwości powstania konfliktu interesu – np. szkolenie przez prywatną firmę władzy lokalnej i startowanie potem w przetargu na doradztwo przy konkretnym projekcie PPP uruchamianym przez szkoloną jednostkę. W przyszłości, w sytuacji dopracowania się standardów dobrych praktyk, część zadań może być bez szkody lub wręcz z korzyścią dla sprawy sprywatyzowana – vide Wielka Brytania i jej Partnerships UK ale i tu pozostają agendy „czysto” publiczne np. ds. analizy korzyści projektu (Ministerstwo Finansów) czy uruchomienia własnego projektu (poszczególne ministerstwa – W. Brytania, Niemcy czy Francja – odrębna publiczna instytucja).

- e. Przeznaczenie, z budżetu centralnego, środków na finansowanie wyżej opisanego systemu działań państwa w zakresie upowszechnienia PPP w Polsce.

