

DAGMARA HAJDYS

ROZWÓJ RYNKU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce od siedmiu lat stanowi prawnie uregulowany instrument realizacji usług publicznych, w tym głównie w zakresie infrastruktury wdrażanej zarówno na szczeblach centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Wprowadzona w 2005 roku ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ nie przyniosła oczekiwanych efektów. Rozczarowanie, jakie wzbudziła wśród potencjalnych stron umowy oraz prawników i doradców doprowadziło do zmian, których efektem było przyjęcie dwóch aktów prawnych regulujących problematykę współpracy międzysektorowej. W grudniu 2008 roku Sejm przyjął nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym² a w styczniu 2009 roku ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi³. Przyjęte rozwiązania prawne miały na celu stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego-instytucjonalnego do nawiązywania szeroko rozumianej współpracy partnerskiej. Miały jednocześnie przyczynić się do wykorzystania wiedzy, organizacji, podejścia biznesowego sektora prywatnego do realizacji zadań tradycyjnie przypisanych sektorowi publicznemu.

Światowy kryzys, ograniczone możliwości budżetowe oraz rosnące potrzeby społeczne powodują, że podmioty publiczne, w tym szczególnie jednostki samorządu terytorialnego, widzą w partnerstwie publiczno-prywatnym sposób na rozwiązanie problemów inwestycyjnych. Zaangażowanie kapitału prywatnego stanowi sposób na zaspokojenie rosnących wymagań społecznych w zakresie ilości i jakości świadczonych usług.

Obserwacja ostatnich trzech lat rynku PPP pozwala sądzić, że formuła stanie się w najbliższym czasie jedną ze znaczących w finansowaniu lokalnej infrastruktury i świadczeniu usług.

Celem opracowania jest analiza rynku PPP w Polsce w latach 2009–2011.

Podstawę analizy stanowią dostępne raporty oraz informacje bezpośrednio uzyskane w jednostkach samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2005, nr 169, poz. 1420.

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100 ze zm.

³ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, DzU nr 19, poz. 101 ze zm.

Podstawa prawna partnerstwa publiczno- prywatnego

W chwili obecnej nawiązanie współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w Polsce może nastąpić w oparciu o przepisy ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Sposób wynagrodzenia partnera prywatnego stanowi główną przesłankę wyboru ustawy jako podstawy prawnej do procedurowania postępowania w sprawie zawarcia umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym.

Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym nie określa własnego, odrębnego sposobu wyboru partnera prywatnego, a jedynie wskazuje rozwiązanie prawne, które należy zastosować. Zgodnie z art. 4. „jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno- prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz zapłatą sumy pieniężnej, wyboru partnera dokonuje się stosując przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesjach na roboty budowlane lub usługi”. W pozostałych przypadkach wybór partnera prywatnego będzie dokonywany w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych⁴.

W przypadku, gdy wynagrodzeniem prywatnego inwestora będą dochody związane z realizacją przedmiotu PPP (np. opłaty za korzystanie z usług wodno- kanalizacyjnych, usług transportowych), to wówczas tryb wyboru będzie prowadzony zgodnie z ustawą o koncesji. W sytuacji, gdy wynagrodzenie w całości będzie pochodzić od podmiotu publicznego, to wybór podmiotu prywatnego dokonany zostać powinien w oparciu o Prawo zamówień publicznych. Ustawa o koncesji jest dostosowana do przedsięwzięć typu partnerstwa i zastosowanie jej przepisów może następować wprost bez żadnych modyfikacji.

W aktualnym stanie prawnym ustalenie, skąd pochodzić będzie wynagrodzenie prywatnego inwestora, będzie główną przesłanką wyboru formy ogłoszenia postępowania przetargowego. Należy pamiętać, że prawo nie dopuszcza zmian w trakcie postępowania, a jeśli takowe wystąpią, konieczne jest unieważnienie postępowania. Tymczasem w wielu przypadkach strona publiczna nie ma możliwości przewidzieć, jaki będzie wynik negocjacji co utrudnia zastosowanie odpowiedniego modelu postępowania przetargowego⁵.

Komisja Europejska w celu ochrony konkurencyjności na rynku usług publicznych rekomenduje dialog konkurencyjny i negocjacje z ogłoszeniem jako podstawowe tryby wyboru partnera prywatnego. Efektem wieńczącym postępowanie przetargowe jest umowa.

Proces przygotowania projektu PPP przez jednostkę samorządu terytorialnego zależy od kwestii organizacyjnych, prawnych, personalnych oraz finansowych. Liczba i czas trwania sesji negocjacyjnych zależy od charakteru i stopnia złożoności projektu.

Ważnym elementem jest profesjonalne przygotowanie i prowadzenie przez stronę publiczną postępowania przetargowego. W skromnej polskiej praktyce zdarzały się już postępowania trwające kilka tygodni oraz takie, które trwały miesiącami. Na tym etapie

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2011, nr 87, poz. 484.

⁵ R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno- prywatne w samorządzie terytorialnym*, Infor Ekspert, Warszawa 2011, s. 107.

prac kluczowe znaczenie przypisane jest prawidłowemu wyborowi przepisów prawnych, w oparciu o które prowadzone będą negocjacje o wybór prywatnego inwestora.

Analiza rynku PPP w Polsce

Od pierwszych miesięcy wejścia w życie nowych regulacji prawnych w zakresie PPP, wzrosło zainteresowanie zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i prywatnych inwestorów modelem. Już w pierwszej połowie 2010 roku pojawiły się ogłoszenia w Dzienniku Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej o uruchomieniu procedur przetargowych, mających na celu wyłonienie strony prywatnej dla umów o PPP.

Informacje zamieszczone w oficjalnych źródłach pozwalają ocenić rzeczywisty zakres zainteresowania sektora publicznego współpracą z sektorem prywatnym opartą na partnerstwie. Ze względu na cykl życia projektów PPP, opublikowanie ogłoszenia o koncesji lub PPP świadczyły o zaawansowanym etapie prac nad projektem i autentycznej woli realizacji przedsięwzięcia w deklarowanej formule⁶.

Tabela 1

Liczba ogłoszeń dotyczących postępowania o wybór partnera prywatnego

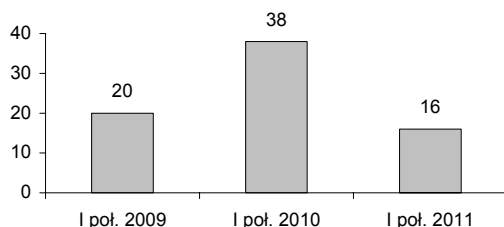
Rok	Liczba postępowań
2009	40
2010	61
I poł. 2011	16

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów liczba ogłoszeń wzrosła niemal dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2009, kiedy to jeszcze obowiązywały przepisy uchylonej już ustawy o PPP z 2005 roku. Zwiększona liczba ogłoszeń w 2010 roku była wynikiem nie tylko nowych postępowań, ale także efektem już prowadzonych procedur, poprzedzonych obowiązkowymi analizami ekonomiczno-prawnymi, uzasadniającymi wyższą opłacalność inwestycji w formule PPP nad metodą tradycyjną (opartą o klasyczne zamówienie publiczne).

W pierwszym półroczu 2011 roku w portalach dotyczących zamówień pojawiło się 16 ogłoszeń. W 2011 roku zauważa się tendencję zniżkową, liczba projektów ogłoszonych jest niższa niż w pierwszym półroczu obowiązywania nowych ustaw (ustawy o PPP i ustawy koncesyjnej).

⁶ Zob. *Raport samorządowy PPP*, „Forum PPP” 2011, nr 2, s. 11.



Rysunek 1. Ogłoszenia o koncesji i PPP w układzie półrocznym w latach 2009–2011

Źródło: *Rynek PPP w Polsce 2011*. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w I połowie 2011 roku, Investment Support, Warszawa, lipiec 2011, s. 9.

W układzie terytorialnym najaktywniej prywatnych inwestorów poszukują podmioty publiczne w województwie małopolskim – 22 ogłoszenia, wielkopolskim – 17, śląskim – 13 i mazowieckim – 12.

Tabela 2

Rozmieszczenie terytorialne projektów PPP na koniec pierwszego półrocza 2011 roku

Województwo	Liczba ogłoszeń postępowań o PPP
Dolnośląskie	10
Kujawsko-pomorskie	5
Lubelskie	6
Lubuskie	3
Łódzkie	3
Małopolskie	22
Mazowieckie	12
Opolskie	3
Podkarpackie	1
Podlaskie	3
Pomorskie	10
Śląskie	13
Świętokrzyskie	2
Warmińsko-mazurskie	7
Wielkopolskie	17
Zachodniopomorskie	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rynek PPP w Polsce 2010*, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010; *Rynek PPP w Polsce 2011*. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w I połowie 2011 r., Warszawa, lipiec 2011, s.13; *Przyszłość partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w świetle obecnego prawa*, Centrum PPP, Sopot, maj 2011, s. 4.

Z dostępnych na rynku raportów wynika, że podmioty publiczne najchętniej nawiązałyby współpracę w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi. Ta forma współpracy dominowała w latach 2009–2010. Do połowy 2011 roku 11 ogłoszeń, spośród 16 jakie zamieszczono w portalach zamówieniowych, także wskazywało na koncesję jako preferowany sposób realizacji zadań. Najmniej jest ofert partnerstwa publiczno-prywatnego w formie koncesji i tradycyjnego zamówienia publicznego.

Tabela 3

Forma realizacji planowanych przedsięwzięć w ramach PPP

Rok	Liczba projektów, w tym				Ogółem
	Koncesja na roboty budowlane	Koncesja na usługi	PPP w trybie koncesji	PPP (w oparciu o PZP)	
2009	19	13	4	4	40
2010	34	5	15	7	61
I poł. 2011	4	7	4	1	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rynek PPP w Polsce 2010*, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010; *Rynek PPP w Polsce 2011*. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w I połowie 2011 r., Warszawa, lipiec 2011, s. 9.

W okresie od 2009 do I połowy 2011 roku pojawiło się łącznie przeszło 100 ogłoszeń związanych z wyborem partnera prywatnego do realizacji zadań publicznych metodą partnerstwa publiczno-prywatnego. Liczba ogłoszonych postępowań oznacza duże zainteresowanie podmiotów publicznych nowymi formami świadczenia usług publicznych. Niestety polska, skromna w tym obszarze, praktyka pokazuje, że od uruchomienia procedury wyboru partnera prywatnego do podpisania umowy jeszcze daleka droga. Często jedną z podstawowych barier jest niewłaściwy wybór przepisów prawnych, w oparciu o które mają być prowadzone negocjacje. Podmiot publiczny zmuszony jest do unieważnienia postępowania przetargowego i ponowne uruchomienie procedury. Taka sytuacja powoduje odłożenie w czasie realizacji inwestycji oraz dodatkowe koszty związane z ponownym przygotowaniem procedury wyboru partnera.

Formuła PPP dopuszcza realizację przedsięwzięć w różnych sektorach gospodarki. W I półroczu 2011 roku planowane projekty należały do tych sektorów, w których w latach poprzednich podjęto próby nawiązania partnerstwa. Największą popularnością cieszyły się sektory: sportowo rekreacyjny, gdzie łącznie pojawiły się 43 ogłoszenia, parkingi – 10 ogłoszeń, ochrona zdrowia – 13 ogłoszeń, gospodarka odpadami – 5 ogłoszeń, drogi – 3 ogłoszenia. Tabela 4 pokazuje przegląd projektów planowanych do realizacji w różnych formach w przekroju branżowym.

Tabela 4

Podział przedsięwzięć według formuły realizacji w przekroju branżowym w latach 2009–I połowa 2011 roku

Projektowany obszar	Koncesja na roboty budowlane	Koncesja na usługi	PPP w trybie koncesji	PPP (w oparciu o PZP)	Ogółem
Sport i rekreacja	24	3	14	2	43
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	1	5	1	–	7
Edukacja	3	1	1	1	6
Gospodarka odpadami	–	1	3	1	5
Parkingi	9	–	1	–	10
Ochrona zdrowia	8	3	2	–	13
Budownictwo komunalne	1	–	–	–	1
Sektor energetyczno-paliwowy	4	1	–	–	5
Kultura	2	–	1	–	3
Rewitalizacja	–	–	1	–	1
Infrastruktura teleinformatyczna	–	6	–	–	6
Infrastruktura komunalna	5	2	2	6	15
Infrastruktura publiczna	1	3	1	–	5

Źródło: jak pod tabelą 3, s. 12.

Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi zobowiązuje strony kontraktu do przestrzegania okresu, na jaki ma być zawarta umowa. W przypadku koncesji na roboty budowlane⁷ okres umowy nie może być dłuższy niż 30 lat, a koncesji na usługi⁸ – 15 lat, chyba że przewidywany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonaniem koncesji jest dłuży od wymienionych w ustawie. Planowany czas realizacji przedsięwzięcia w formie PPP lub koncesji stanowił jeden z głównych kryteriów wyboru partnera i był zróżnicowany w zależności od formy. Dla koncesji na roboty budowlane czas ten wynosił 30 lat, dla koncesji na usługi od 8 do 15 lat, dla projektów planowanych do PPP w trybie koncesji od 10 do 25 lat, a dla PPP w trybie zamówień publicznych okres wynosił nawet 40 lat.

Większość analizowanych projektów znajduje się na etapach poprzedzających podpisanie umowy lub negocjacji.

⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, DzU nr 19, poz. 101 ze zm., art. 24 ust. 1 pkt 1.

⁸ *Ibidem*, art. 24 ust. 1 pkt 2.

Na uwagę zasługuje natomiast 20 projektów, w stosunku do których postępowanie zakończyło się sukcesem, tzn. podpisaniem umowy.

Do 40 projektów ogłoszonych w 2009 roku sześć postępowań zakończyło się wyłonieniem podmiotu prywatnego i podpisaniem umowy. W rekordowym 2010 roku na 61 ogłoszeń podpisano 10 umów oraz 4 umowy podpisane w 2011 roku, których ogłoszenie było przedmiotem publikacji w I połowie roku.

Do projektów ogłoszonych w 2009 roku zawarte umowy dotyczyły:

- koncesji na usługi dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Miasta Będzina,
- dwóch koncesji na roboty budowlane w zakresie zaprojektowania, wykonania i wyposażenia w instalacje, media i sprzęt SP ZOZ Szpitala Wielospecjalistycznego w Jaworznie,
- koncesji na usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków na terenie gminy Kiszkowo,
- koncesji na roboty budowlane dla projektu „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”,
- koncesji na roboty budowlane dotyczącej budowy parkingu podziemnego wraz z infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu.

W 2010 roku do opublikowanych postępowań podpisano umowy o charakterze:

- koncesji na roboty budowlane dotyczącej budowy kotłowni na biomasę w Pieckach;
- koncesji na usługi w zakresie przewozów w transporcie zbiorowym na terenie gminy Łazy;
- koncesji na roboty budowlane dotyczącej przebudowy Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy;
- koncesji na roboty budowlane związanej z rewitalizacją budynku Teatru im. J. Słowackiego w Krakowie,
- dwie umowy PPP w trybie PZP: pierwsza o uruchomienie przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka, druga – zaprojektowanie i sfinansowanie budowy drogi gminnej nr 101130G i 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia,
- koncesji na roboty budowlane związanej z zaprojektowaniem i budową Centralnego Parku Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”,
- koncesji na usługi dla Ministerstwa Finansów na skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, sprzedaż i obsługa sprzedaży prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego dwumiesięcznika Biuletyn Skarbowy MF,
- koncesji na roboty budowlane w związku z budową cmentarza, obiektu ceremonialnego oraz spoielania w Podgórkach Tynieckich w Krakowie,

- koncesji na usługi na zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz terenów z nim sąsiadujących.

W pierwszej połowie 2011 roku do opublikowanych ogłoszeń zawarto wstępne umowy. Są to cztery umowy na koncesję, które dotyczą:

- zarządzania krytą pływalnią Neptun w Gliwicach,
- obsługi i administrowania Zbiornym Punktem Gromadzenia Odpadów w Krakowie,
- organizacji konferencji Euroanalysis XVII (25–29 sierpnia 2013) przez Politechnikę Warszawską (umowa w ramach PPP w formie koncesji),
- zagospodarowania, eksploatacji i zarządzania kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice⁹.

Łącznie w badanym okresie zawarto: dziewięć umów na koncesję na roboty budowlane (4 – 2009 rok, 5 – 2010 rok), osiem na koncesje na usługi (2 – 2009 rok, 3 – 2010 rok, 3 – 2011 rok), dwie umowy o PPP w trybie PZP w 2010 roku oraz jedną umowę o PPP w trybie koncesji na usługi w 2011 roku.

Podsumowanie

Dwuletni okres obowiązywania nowych regulacji w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego można uznać za owocny. Rozpoczęte postępowania zakończyły się podpisaniem pierwszych umów. Należy zaznaczyć, że na polskim rynku PPP, który jest jeszcze w wstępnej fazie rozwoju, podpisane umowy mają charakter wstępny, tzn. umowy nabiorą ważności w momencie zapewnienia pełnego finansowania projektu. Należy mieć nadzieję, że podmioty prywatne zaangażowane w partnerstwo zdobędą potrzebny kapitał i projekty wejdą w fazę realizacji. Decydującą rolę odegrają banki, które zdecydują się na udzielenie kredytu podmiotom prywatnym. Na rynku polskim potrzeba pozytywnych przykładów, które powinny uaktywnić działalność podmiotów publicznych i prywatnych w tym obszarze, co wydaje się uzasadnione w okresie ograniczeń budżetowych i spowolnienia gospodarczego.

Literatura

Cieślak R.: *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, Infor Ekspert, Warszawa 2011.

Przyszłość partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w świetle obecnego prawa, Centrum PPP, Sopot, maj 2011.

Raport samorządowy PPP, „Forum PPP” 2011, nr 2.

⁹ Zob. *Raport samorządowy PPP*, „Forum PPP” 2011, nr 2, s. 42-43; *Rynek PPP w Polsce*, raporty Investment Support za lata 2009–I pół. 2011 r.

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

Rynek PPP w Polsce, Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2010 r., Warszawa, styczeń 2010.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 2005, 169, poz. 1420.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100 ze zm.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101 ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2011, nr 87, poz. 484.

dr Dagmara Hajdys
Uniwersytet Łódzki
Katedra Finansów Publicznych

Streszczenie

W lutym 2010 roku w Polsce zaczęły obowiązywać nowe regulacje w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwsza to ustawa z grudnia 2009 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, druga ze stycznia 2010 roku o koncesji na roboty budowlane i usługi. Przyjęte nowe rozwiązania miały na celu stworzenie przyjaznych warunków dla podmiotów publicznych i prywatnych do nawiązywania trwałej, długookresowej współpracy. Okres dwóch lat obowiązywania ustaw należy uznać za pozytywny. Na rynku pojawiło się przeszło 100 projektów podmiotów publicznych dotyczących różnych zadań publicznych. Projekty planowano realizować we współpracy z prywatnymi podmiotami. Przeprowadzone postępowania doprowadziły do zawarcia pierwszych umów co powinno korzystnie wpłynąć na dalszy rozwój rynku.

W opracowaniu scharakteryzowano działania podmiotów publicznych w zakresie partnerstwa w latach 2009–2011 i przedstawiono wykaz pierwszych zawartych umów o PPP.

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MARKET IN POLAND

Summary

In February 2010, two new laws regulating public-private partnership (PPP) became effective in Poland. The first of them is the public-private partnership act of December 2009, and the other one, of January 2010, applies to concessions for construction works and services. They were passed in order to create friendly environment, enabling public and private entities to enter into sustainable, long-standing cooperation. The two years of their being in force should be evaluated positively. Public entities have undertaken over 100 projects concerning the execution of various public tasks. The projects were developed for implementation in cooperation with private partners. Following the fulfillment of the required procedures, the first contracts were signed, which promises further development of the market.

The article characterizes partnership-oriented activities that public entities undertook from 2009 to 2011 and presents a list of first PPP contracts.