

# Partnerstwo publiczno- -prywatne w finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego

**Dagmara Hajdys**

Dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-  
-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych  
<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.17>

## 1. Wprowadzenie

W 2015 r. minęło dziesięć lat od momentu rozszerzenia polskich przepisów prawnych o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>1</sup>, regulacji prawnej bezpośrednio dotyczącej współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym określanej jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). W praktyce przyjęte rozwiązania nie znalazły zastosowania, czego przyczyn upatrywano w niedociągnięciach formalno-prawnych. Rozczarowania wśród potencjalnych stron umowy, prawników oraz doradców, jakie wzbudzały przyjęte w ustawie rozwiązania w konsekwencji doprowadziły do uchylecia ustawy i zaproponowania nowych rozwiązań. W rezultacie dokonano zmiany polegającej na przyjęciu przez ustawodawcę dwóch odrębnych ustaw regulujących problematykę współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym. Były to ustawy: o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r.<sup>2</sup> oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2009 r.<sup>3</sup> Przyjęcie w tej formie rozwiązań prawnych stworzyło odpowiednie warunki do wykorzystania przez sektor publiczny wiedzy i prywatnego kapitału do realizacji inwestycji, w tym przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych oraz zadań operatorskich.

Ostatni kryzys gospodarczy, ograniczenia budżetowe, w tym obowiązujące od 2014 r. nowe reguły zadłużenia w jednostkach samorządu

---

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

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

3 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o *koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101 ze zm.

terytorialnego powodują, że formuła partnerstwa publiczno-prywatnego może i powinna stać się jedną z form realizowania zadań publicznych. Zaangażowanie kapitału prywatnego powinno stanowić sposób na zaspokojenie rosnących wymagań społecznych w zakresie ilości i jakości świadczonych usług.

Celem opracowania jest określenie stanu rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, w tym charakterystyka struktury przedmiotowej i przestrzennej polskich projektów PPP oraz ocena rozwoju rynku PPP na przestrzeni lat 2009–2014. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest metoda opisowa oparta na syntetycznej analizie aktów prawnych regulujących współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym, wybranej literaturze oraz publikacjach EPEC, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz badania ankietowego przeprowadzonego przez Autorkę w jednostkach samorządu terytorialnego w 2012.

## **2. Rynek projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie**

Ostatni kryzys gospodarczy i finansowy spowodował, że Unia Europejska oraz władze państw członkowskich przyjęły szereg programów naprawczych mających na celu przywrócenie stabilizacji w sektorze finansowym i zmniejszenie oddziaływania recesji na obywateli i realną gospodarkę. Ważnym sposobem podtrzymania aktywności gospodarczej podczas kryzysu oraz wsparcia szybkiego powrotu do zrównoważonego wzrostu gospodarczego są inwestycje w infrastrukturę. W kontekście działań naprawczych współpraca międzysektorowa w formule partnerstwa publiczno-prywatnego może oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji. Projekty PPP są jednocześnie interesującym narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury i usług, łączącym korzyści płynące z obu sektorów: prywatnego i publicznego.

Jak wynika z raportów European PPP Expertise Centre (EPEC) wykorzystanie PPP w latach 2009–2013 systematycznie spadało, co stanowiło konsekwencję niestabilnych warunków gospodarczo-finansowych. W 2010 r. wystąpił jednorazowy wzrost wartości transakcji realizowanych w ramach PPP. Kolejny wzrost na rynku PPP odnotowano w roku 2014, kiedy to nastąpił 15-procentowy wzrost w porównaniu do 2013 r. (tabela 1).

Wyszczególnienie	Lata				
	2009	2010	2011	2012	2013
Wartość projektów (w mld euro)	15,1	18,3	17,9	11,7	16,3
Dynamika zmiany wartości (w%)	x	21,1	-2,2	-35,0	39,0
Liczba projektów	83	98	98	76	92

**Tabela 1.** Wielkość i wartość europejskiego rynku projektów PPP w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Market Update Review of the European PPP Market za lata 2009–2014, European PPP Expertise Centre.

Głównym obszarem realizacji inwestycji w formule PPP jest nadal Europa Zachodnia. Są one wykorzystywane w różnych postaciach i w różnym zakresie we wszystkich krajach członkowskich UE. Niekwestionowanym liderem na europejskim rynku projektów realizowanych w formule PPP pod względem ilości i wartości jest Wielka Brytania, gdzie od 1992 r. zrealizowanych zostało 980 projektów, a przedsięwzięcia wykonywane z wykorzystaniem tego instrumentu stanowią aż 23% wszystkich inwestycji publicznych<sup>4</sup>. Obok Wielkiej Brytanii systematycznie rośnie ilość i wartość transakcji PPP w Hiszpanii, Francji i Niemczech. Aktywność w tym obszarze wykazują także Irlandia, Portugalia oraz Belgia. Jak wynika z raportu EPEC w 2014 r. po raz pierwszy zastosowano PPP w Turcji, gdzie na łączną wartość 3 200 mln euro uruchomiono 4 projekty. Jest to wyraz zainteresowania formułą PPP przez władze poszczególnych państw w dobie ograniczonych możliwości finansowania inwestycji ze środków publicznych objętych budżetem (tabela 2).

Państwo	2010		2011		2012		2013		2014
	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba
Wielka Brytania	43	3800	27	3100	26	5800	12	3400	23
Francja	18	1700	18	11000	22	3900	2	200	10
Niemcy	14	400	16	1800	6	200	1	100	7
Hiszpania	13	4000	6	900	3	350	2	250	5
Portugalia	4	3100	x	x	3	100	x	x	x
Irlandia	2	300	x	x	3	150	1	190	3
Belgia	5	1800	6	1000	3	200	x	x	3
Turcja	x	x	x	x	x	x	x	x	4

**Tabela 2.** Państwa Europy z największą liczbą (szt.) i wartością (w mln euro) transakcji PPP w latach 2010–2014

x – nie uruchomiono żadnego projektu PPP w danym roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Market Update Review of the European PPP Market za lata 2010–2014, European PPP Expertise Centre.

4 W. Grzybowski, *PPP – realia czy mrzonki?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 1, s. 63.

Jak wynika z przedstawionych w tabeli 2 danych, liczba projektów w poszczególnych państwach jest zróżnicowana. Znajduje to przełożenie w łącznej wartości projektów. Wyraźnie jednak widać, że w latach 2012–2013 wyraźnie spadła ilość i wartość realizowanych projektów. Jest to niewątpliwie efekt braku stabilności gospodarczej poszczególnych państw wywołany globalnym kryzysem finansowym.

Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi najczęściej dotyczy inwestycji infrastrukturalnych w postaci budowy autostrad, dróg szybkiego ruchu, obwodnic. Ponadto zastosowanie znajduje w szeroko pojętej infrastrukturze społecznej (edukacji i ochronie zdrowia) oraz ochronie środowiska. W latach 2010–2014 najwięcej projektów zrealizowano w sektorze edukacji – 95 projektów, następnie w transporcie (78), ochronie zdrowia (50) oraz ochronie środowiska (27).

Sektor	2010	2011	2012	2013	2014
Edukacja	37	22	18	4	14
Transport	24	12	13	7	22
Ochrona zdrowotna	18	5	8	4	15
Ochrona środowiska	2	7	4	7	7

**Tabela 3.** Sektorowe ujęcie liczby transakcji PPP w Europie w latach 2010–2014  
Źródło: opracowanie własne na podstawie Market Update Review of the European PPP Market za lata 2010–2014, European PPP Expertise Centre.

W zakresie edukacji projekty najczęściej dotyczyły budowy nowych obiektów szkolnych lub domów studenckich (np. duży program budowy siedmiu szkół ponadpodstawowych i jednej podstawowej w Irlandii w 2012 r. oraz domów studenckich w Turcji w 2014 r.) W opiece zdrowotnej współpraca międzysektorowa dotyczy budowy szpitali lub akademickich obiektów opieki zdrowotnej.

Ostatni kryzys finansowy w znacznym stopniu wpłynął negatywnie na projekty PPP.

Do głównych przyczyn zaliczyć należy<sup>5</sup>:

- znaczne pogorszenie warunków finansowych oferowanych dla PPP kredytów, wynikające ze zmiany oceny ryzyka projektów PPP przez banki,
- ograniczenie lub wstrzymanie przez niektóre rządy programów PPP,

<sup>5</sup> *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 2009, s. 11.

- znaczny wzrost kosztów zadłużenia na projekty PPP w związku z zapadłą kredytową,
- znaczne skrócenie terminów zapadalności kredytów oferowanych przez banki,
- uzależnienie dostępności przyznanych środków finansowych przez banki od zakończenia procedur przetargowych.

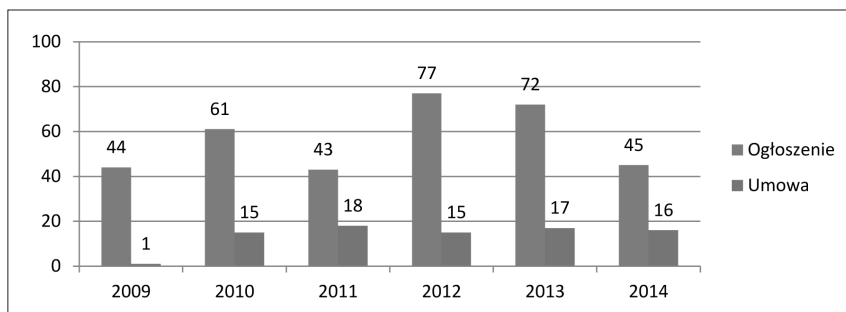
Poszczególne państwa członkowskie różnie zareagowały na sytuację wywołaną kryzysem. Władze niektórych państw zdecydowały się ograniczyć lub tymczasowo wstrzymać swoje programy PPP. Inne zastosowały środki wspierające, poczynając od państwowych programów gwarancji, wprowadzonych we Francji, Belgii i Portugalii, a kończąc na nowych instrumentach zarządzania długiem sektora publicznego, wprowadzonych w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji. Wiele organów publicznych wprowadziło również zmiany do zarządzania zamówieniami publicznymi w odniesieniu do projektów PPP lub uprościło krajowe przepisy i zasady w obszarze zamówień publicznych<sup>6</sup>.

### 3. Rynek projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Partnerstwo publiczno-prywatne należy obecnie do najszerzej dyskutowanych i promowanych zagadnień dotyczących sposobu realizacji zadań publicznych. Szczególnego znaczenia nabiera w związku z rosnącymi ambicjami i oczekiwaniami społeczeństwa dotyczącymi poprawy jakości oraz poszerzenia ilości oferowanych świadczeń publicznych, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości finansowych podmiotów publicznych do ich zaspokojenia. Przyjęte na przełomie 2008 i 2009 roku rozwiązania prawne stworzyły sprzyjające uwarunkowania do nawiązywania długoletniej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym w obszarze zadań publicznych. Jak wynika z dostępnych publikacji, w latach 2009–2014 podmioty publiczne ogłosiły łącznie 342 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, z których 82 procedury zakończyły się zawarciem umowy o partnerstwo publiczno-prywatne lub umową koncesji na roboty budowlane lub usługi. Oznacza to, że co piąte postępowanie PPP w Polsce zakończyło się powodzeniem i przeszło do fazy realizacyjnej (wykres 1).

---

6 Ibidem, s. 11.



**Wykres 1.** Liczba ogłoszonych postępowań i zawartych umów o PPP lub koncesji w latach 2009–2014

Źródło: Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, Warszawa 2015, s. 4.

Podmioty publiczne najwięcej ogłoszeń o wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza zamieściły w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w roku 2012 i 2013, odpowiednio 77 i 72. Najmniej ogłoszeń o postępowaniu przetargowym w omawianej kwestii ukazało się w 2011 roku – 43 ogłoszenia. Rok ten jednak charakteryzuje największy stopień skuteczności wyrażający się relacją ilości zawartych umów (18) do ogłoszonych postępowań. Skuteczność w 2011 roku wyniosła 42,0%. Dla pozostałych lat wynosiła ona: w 2009 r. 2,2%; w 2010 r. 24,0%; w 2012 r. 19,5%; w 2013 r. 24,0% oraz w 2014 r. 36,0%. Wyraźne zarysowuje się tendencja rosnącej skuteczności zastosowania w praktyce PPP, co świadczy o większej znajomości problematyki przez urzędników administracji publicznej, doświadczeniu zdobywanym przy kolejnych projektach oraz aktywnej działalności promocyjnej i doradczej przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwa Gospodarki.

Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi w zakresie realizacji zadań publicznych może być realizowana w formie czystego partnerstwa opartego na ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub w postaci koncesji. W polskich warunkach podmioty publiczne najchętniej opierają współdziałanie na koncesji na usługi lub koncesji na roboty budowlane (tabela 4).

Jak wynika z badania ankietowego, wybór koncesji jako formy współpracy przez podmioty publiczne wynika z faktu, że przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi powszechnie postrzegane są jako bardziej przejrzyste, niż ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dodatkowym argumentem przemawiającym za taką formą jest możliwość pobierania przez koncesjonariusza pożytków wynikających z umowy<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Szerzej na temat postrzegania przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi w: D. Hajdys, *Uwarunko-*

Okres	Forma wszczętych postępowań				Forma umów		
	Koncesja na usługi	Koncesja na roboty budowlane	PPP w PZP	PPP	Koncesja na usługi	Koncesja na roboty budowlane	PPP w PZP
2009	13	21	6	4	1	0	0
2010	6	33	8	14	7	5	2
2011	11	12	6	14	7	4	2
2012	24	12	16	25	11	1	2
2013	20	16	24	12	2	4	8
2014	11	9	14	11	6	1	6

**Tabela 4.** Forma prawna wszczętych postępowań i zawartych umów w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015, s. 8–9.

W układzie terytorialnym najaktywniejszymi województwami zainteresowanymi realizacją zadań publicznych w formule PPP są: województwo małopolskie, które wszczęło 60 postępowań o wybór partnera prywatnego dla PPP lub koncesjonariusza, następnie województwo mazowieckie (46), dolnośląskie (33), wielkopolskie (32) i śląskie (31).

Na drugim biegunie aktywności znajdują się województwa: łódzkie i śląskie – po 5 wszczętych postępowań, podlaskie i zachodniopomorskie – 7 postępowań, podkarpackie – 8 i lubuskie – 9 postępowań. W pozostałych województwach ilość zamieszczonych ogłoszeń waha się od 16 w opolskim do 24 w kujawsko-pomorskim. Na tle zamieszczonych ogłoszeń liczba zawartych umów w zupełnie inny sposób klasyfikuje aktywność poszczególnych województw. Liderami są województwa: śląskie, mazowieckie i wielkopolskie z zawartymi odpowiednio 14 i 13 umowami zawartymi przez dwa ostatnie. W latach 2009–2014 po dwie umowy zawarto w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim i zachodniopomorskim. Jedną umowę zawarto w województwie świętokrzyskim. W województwach: lubelskim, łódzkim oraz podlaskim pomimo zamieszczanych ogłoszeń o postępowanie w sprawie PPP/koncesji nie zawarto w badanym okresie żadnej umowy (tabela 5).

Województwo	Liczba ogłoszonych postępowań o PPP/koncesję	Liczba zawartych umów o PPP/koncesję
Dolnośląskie	33	7
Kujawsko-pomorskie	24	2
Lubelskie	16	0
Lubuskie	9	2
Łódzkie	5	0
Małopolskie	60	10
Mazowieckie	46	13
Opolskie	16	2
Podkarpackie	8	2
Podlaskie	7	0
Pomorskie	22	10
Śląskie	31	14
Świętokrzyskie	5	1
Warmińsko-mazurskie	21	4
Wielkopolskie	32	13
Zachodniopomorskie	7	2

**Tabela 5.** Rozmieszczenie terytorialne ogłoszonych postępowań i umów PPP/koncesji w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015, s. 20.

Największym beneficjentem działań zmierzających do wykonywania zadań publicznych w formule partnerskiej są jednostki samorządu terytorialnego. Na tym polu najbardziej aktywne są gminy, które w latach 2009–2014 zamieściły łącznie 189 ogłoszeń, z czego umową zakończyło się łącznie 46 postępowań. Pozostałe szczeble samorządu terytorialnego łącznie zamieściły 64 ogłoszenia z czego na miasta na prawach powiatu przypadało 38, starostwa powiatowe 14 oraz urzędy marszałkowskie 12 ogłoszeń.

W rezultacie zawarto odpowiednio 7 umów w miastach na prawach powiatu i po 8 przez starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie. Pozostałe podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych wykazały się zdecydowanie mniejszą aktywnością w zakresie podejmowania działań zmierzających do praktycznego zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego (tabela 6).



Podmiot	Ogłoszone postępowania o PPP/koncesję		Zawarte umowy o PPP/koncesję
	Liczba	Udział (%)	Liczba
<b>Jednostki samorządu terytorialnego ogółem, w tym:</b>	<b>253</b>	<b>74,00</b>	<b>63</b>
– gminy miejskie	89	26,03	16
– gminy wiejskie	55	16,09	16
– gminy miejsko-wiejskie	45	13,16	14
– MPP	38	11,12	7
– starostwo powiatowe	14	4,09	2
– urząd marszałkowski	12	3,51	8
Jednostki budżetowe	35	10,22	8
Spółki komunalne	20	5,90	3
SP ZOZ	9	2,63	2
Uczelnie	6	1,74	2
Administracja rządowa	5	1,45	3
Fundacje	2	0,57	0
Urząd dzielnicowy	2	0,57	0
Inne	10	2,92	1
<b>Ogółem</b>	<b>342</b>	<b>100,00</b>	<b>82</b>

**Tabela 6.** Liczba i struktura ogłoszeń o postępowanie PPP/koncesję i umów według rodzaju podmiotu sektora finansów publicznych w latach 2009–2014

MPP – miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015, s. 14.

Jak wynika z przedstawionych w tabeli 6 danych, duża liczba zamieszczonych ogłoszeń świadczy o zainteresowaniu wśród przedstawicieli sektora publicznego formułą partnerstwa jako formą świadczenia usług publicznych. Największą determinacją w pozyskaniu kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych wykazują się jednostki samorządu terytorialnego, których udział zarówno w zakresie procedur przetargowych jak i zawartych umów wynosi ponad 70%. W dalszej kolejności rynek partnerstwa zdominowany jest przez jednostki budżetowe (10%), spółki komunalne (odpowiednio blisko 6% ogłoszeń, i 3% umów) oraz SP ZOZ-y (2% udział w rynku).

Niestety polska praktyka, skromna jak do tej pory w tym obszarze, wskazuje że od uruchomienia procedury przetargowej na wybór partnera prywatnego dla PPP lub koncesji do ostatecznego podpisania umowy i pozyskania finansowania jest jeszcze daleko. Często jedną z głównych przyczyn słabej aplikacji rozwiązań do praktyki są niewłaściwie wybrane przepisy prawne, w oparciu o które ma być prowadzone postępowanie oraz konstrukcja kontraktu PPP, która uniemożliwia lub utrudnia pozyskanie

finansowania zwrotnego przez podmiot prywatny. W rezultacie dochodzi do unieważnienia postępowania lub zablokowania realizacji umowy. Konsekwencją takich nieprawidłowości jest odłożenie w czasie realizacji inwestycji, a w najgorszej sytuacji nawet definitywne odstąpienie od niej. Warto także wskazać, na następstwa o charakterze finansowym związane z ponoszonymi w trakcie trwania procedury kosztami.

Formuła PPP umożliwia realizację przedsięwzięć w różnych sektorach gospodarki (tabela 7). W analizowanym okresie największą popularnością cieszyły się sektory: sportowo-rekreacyjny, w ramach którego pojawiło się 77 ogłoszeń i adekwatnie zawarto najwięcej umów – 11. Jak zauważa J. Hausner<sup>8</sup>, nie bez znaczenia przy tego typu inwestycjach jest polityczny aspekt decyzji, bowiem budowa infrastruktury sportowej i rekreacyjnej wydaje się bardziej nośna społecznie niż inne przedsięwzięcia techniczne.

W dalszej kolejności zainteresowaniem cieszyły się zadania objęte katalogiem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, tj. w ramach infrastruktury technicznej: parkingi odpowiednio 33 ogłoszenia i 4 zawarte umowy, infrastruktura komunalna oraz gospodarka wodno-kanalizacyjna i energetyka przeszło 20 ogłoszeń i odpowiednio zawartych umów: 6, 9 i 4. Zainteresowaniem cieszy się także infrastruktura teleinformatyczna na którą przypadło 16 ogłoszeń i 10 zawartych umów. Warto odnotowania jest duże zainteresowanie zadaniami społecznymi: edukacją i ochroną zdrowia. Pomimo dużej ilości zamieszczonych ogłoszeń (21 dla edukacji i 23 w ochronie zdrowia), umów zawarto niewiele: odpowiednio 6 i 4, co świadczy o trudnościach w pozyskaniu źródeł finansowania oraz specyfiką danego sektora, a zwłaszcza regulacji prawnych w nim obowiązujących. Wydaje się jednak, że wraz z nabywaniem doświadczeń samorządy, jako główny inicjator rozwiązań PPP, powoli rozpoczynają wykorzystywać omawianą formę do realizacji szerszej gamy przedsięwzięć.

Charakterystyczny dla polskiego rynku PPP jest fakt, że realizowane umowy to umowy dotyczące projektów o niskiej wartości. Dominują programy mikro o wartości poniżej 5 mln zł – 39 wszystkich zawartych umów w latach 2009–2014, bardzo małe w przedziale od 5 do 20 mln zł – 16 oraz małe programy w przedziale od 20 do 50 mln zł – 13 umów. Projektów realizowanych o wartościach kwalifikowanych jako średnie (50–100 mln zł) w latach 2009–2014 było 5 podobnie jak projektów bardzo dużych (powyżej 250 mln zł) oraz 3 projekty duże o wartości od 100 do 250 mln zł.

---

<sup>8</sup> *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, red. J. Hausner, Centrum PPP, Warszawa 2013, s. 31.

Branża	Liczba wszczętych postępowań PPP/koncesja	Liczba zawartych umów PPP/koncesja
Sport i rekreacja	77	11
Parkingi	33	4
Infrastruktura komunalna	25	6
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	25	9
Energetyka	23	4
Ochrona zdrowia	23	4
Edukacja	21	6
Efektywność energetyczna	19	8
Turystyka	19	4
Infrastruktura transportowa	17	7
Infrastruktura teleinformatyczna	16	10
Gospodarka odpadami	11	4
Infrastruktura miejska	10	1
Usługi	7	1
Rewitalizacja	5	2
Kultura	4	0
Inna	7	1

**Tabela 7.** Liczba wszczętych postępowań o PPP/koncesję i zawartych umów z podziałem na branże w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015, s. 10–12.

Za znaczące dla rozwoju PPP w Polsce należy uznać projekty:

1. „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”, wartość projektu 725 mln zł, w tym 352 mln zł dofinansowania unijnego Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czas trwania umowy 25 lat<sup>9</sup>;
2. „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”, wartość projektu 123 mln zł, czas trwania umowy 23 lata<sup>10</sup>;

<sup>9</sup> A. Ferek, B. Przewoźna, K. Kruszka-Pytlik, *Poznańska spalarnia w PPP – studium przypadku*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2014, nr 12, s. 35–36.

<sup>10</sup> *Memorandum informacyjne dla podmiotów prywatnych zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego pt. Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Katowice 2013.

3. „Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie”, wartość projektu 100 mln zł, w tym niskoprocentowa pożyczka uzyskana ze środków unijnych (inicjatywa JESSICA), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2007–2013; czas trwania umowy 10 lat<sup>11</sup>.

Realizacja, a następnie zarządzanie przedstawionymi powyżej projektami stanowić będzie niezwykle cenną bazę informacji i doświadczeń dla planowanych w przyszłości przedsięwzięć. Ich realizacja oraz koordynacja przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Gospodarki pozwoli na wypracowanie ścieżki postępowania przy projektach PPP oraz stworzenie bazy niezbędnych wzorów dokumentów, jakie są niezbędne dla prawidłowego przebiegu inwestycji realizowanej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Śladem państw zaawansowanych w realizacji tego typu projektów stworzenie takiej bazy jest jednym z niezbędnych czynników sprzyjających rozwojowi rozwiązań partnerskich.

## 4. Podsumowanie

Dziesięcioletni okres obowiązywania w Polsce przepisów bezpośrednio adresowanych do współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym należy uznać za okres, w którym kształtują się ramy instytucjonalno-proceduralne. Od ich kształtu i zaangażowania instytucji, na które w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nałożono obowiązek promowania i rozwoju formuły PPP w znacznej mierze będzie zależeć, czy znajdzie ona zastosowanie na szerszą skalę w realizacji zadań publicznych. Liczba zawartych dotychczas umów jednoznacznie wskazuje, że zastosowanie formuły PPP w Polsce jest na bardzo wczesnym etapie. Przemawiają za tym niewielka ilość realizowanych projektów, zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego oraz niska wartość poszczególnych programów. Zaledwie kilka inwestycji to inwestycje duże o infrastrukturalnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego.

Dla rozwoju formuły partnerstwa niezbędne jest zrealizowanie tych inwestycji i wypracowanie ścieżki rozwoju, która ułatwi potencjalnym inwestorom i podmiotom publicznym podjęcie decyzji o wspólnej realizacji zadania publicznego. Jest to tym bardziej pożądane w okresach spo-

---

<sup>11</sup> *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie*, informacje zamieszczone na stronie Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, [www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Sopot\\_dworzec\\_4112011.aspx](http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Sopot_dworzec_4112011.aspx) (dostęp 17.07.2015).

wolnienia gospodarczego, ograniczonych możliwości budżetowych oraz kończącego się w perspektywie napływu środków pomocowych Unii Europejskiej wraz z zakończeniem okresu pomocowego 2014–2020.

## Bibliografia

- Ferek A., Przewoźna B., Kruszka-Pytlik K., *Poznańska spalarnia w PPP – studium przypadku*, „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” 2014, nr 12.
- Grzybowski W., *PPP – realia czy mrzonki?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 1.
- Hajdys D., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013.
- Market Update Review of the European PPP Market, 2010–2014*, European PPP Expertise Centre.
- Memorandum informacyjne dla podmiotów prywatnych zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego pt. Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Katowice 2013.
- Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013*, Warszawa 2015.
- Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, red. Hausner J., Warszawa 2013.
- Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększenie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 2009.
- Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie*, [www.ppp.gov.pl/](http://www.ppp.gov.pl/) Baza Projektów/Strony/ Sopot\_dworzec\_4112011.aspx (dostęp 17.07.2015).