

Karina WOLNIAKOWSKA, Olga ŁAWIŃSKA
Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania
karinawolniakowska@op.pl, olawinska@op.pl

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO DROGA ROZWOJU SEKTORA PUBLICZNEGO ORAZ PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE W LATACH 2009-2016

Streszczenie. Od 2009 roku wraz z obowiązywaniem nowych regulacji prawnych, można zauważyć wzrost zainteresowania partnerstwem publiczno-prywatnym. Celem rozdziału jest ocena stanu i perspektyw rozwoju współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce w latach 2009-2016. Na podstawie danych wtórnych scharakteryzowano liczbę ogłoszonych wszczętych postępowań, realnych projektów, zawartych, rozwiązanych i niezrealizowanych umów, a także postępowań w toku. Prócz tego wzięto pod uwagę rodzaj podmiotu publicznego biorącego udział w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, strukturę sektorową rynku PPP oraz inne kryteria.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, rozwój, współpraca

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A WAY OF THE PUBLIC SECTOR AND ENTERPRISES DEVELOPMENT IN POLAND IN THE YEARS 2009- 2016

Abstract. Since 2009, with the new regulations, increased interest in public-private partnership can be noted. The aim of the chapter is to evaluate the state and prospects the development of cooperation based on public-private partnership in Poland in 2009-2016. On the basis of secondary data, the number of announced proceedings, real projects, concluded, resolved and unrealized contracts were characterised, as well as proceedings in progress. Moreover, the type of public entity involved in PPP, sectoral structure of the PPP market, and other criteria were taken into account.

Keywords: public-private partnership, development, cooperation

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stanowi formę długoterminowej współpracy pomiędzy sektorem publicznym oraz prywatnym. Jej powodem jest zapewnienie korzyści obu stronom, w tym zaspokojenie potrzeb społecznych oraz zdefiniowanych celów komercyjnych, przy jednoczesnym dzieleniu ryzyka. Podmioty publiczne nie zawsze są w stanie samodzielnie zrealizować przedsięwzięcia inwestycyjne, zwłaszcza, jeżeli wiąże się to ogromnym nakładem finansowym, dlatego często poszukują innych sposobów na ich przeprowadzenie, np. za pomocą formuły PPP. Podmioty prywatne mogą z kolei przyjąć samodzielną drogę rozwoju lub poprzez różne porozumienia strategiczne, w tym wspomniane wyżej partnerstwo.

Partnerstwo publiczno-prywatne rozwija się w różnych krajach w niejednakowym tempie. W Polsce w początkowym okresie rozwijało się bardzo wolno. Są kraje, w których partnerstwo publiczno-prywatne jest zdecydowanie bardziej rozwinięte niż w naszym kraju. Przykładem może być Wielka Brytania¹. Obecnie w Polsce kładzie się duży nacisk na wykorzystanie przy realizacji zadań publicznych przedstawionej formy współpracy. Włączenie partnerów prywatnych do realizacji zadań publicznych, w tym inwestycji, może przyczynić się przede wszystkim do zwiększenia efektywności gospodarowania w sektorze publicznym, przyspieszenia rozwoju jednostek terytorialnych oraz sprawniejszego dostosowywania się do zmieniającego się otoczenia.² Poza tym partnerstwo publiczno-prywatne może odegrać znaczącą rolę w realizacji idei zrównoważonego rozwoju.³

Celem niniejszego rozdziału jest ocena stanu i perspektyw rozwoju współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce w latach 2009-2016. Niniejsza analiza powinna dać odpowiedź na pytanie jak rozwija się rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Analizy przeprowadzono na podstawie danych wtórnych.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne – przegląd pojęć i koncepcji

Pojęcia *partnerstwo publiczno-prywatne* po raz pierwszy użyto w Stanach Zjednoczonych w latach 50. XX w. dla określenia wspólnego finansowania programów edukacyjnych przez

¹ Wielka Brytania przez wiele lat była niekwestionowanym liderem na europejskim rynku PPP.

² O. Ławińska, K. Wolniakowska: *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji infrastrukturalnych*. [w:] O. Ławińska, M. Okręglińska (red.): *Finansowe aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw w XXI wieku*. Sekcja Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2014, s. 91.

³ A. Sobol: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego w dobie kryzysu światowego*, [w:] A. Graczyk (red.): *Kształtowanie zrównoważonego rozwoju w reakcji na kryzys globalny*. PRACE NAUKOWE Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nr 225. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Wrocław 2011, s. 158-171.

sektory publiczny i prywatny. Z czasem określenie to, łączące dualizm finansowania, weszło do obiegu powszechnego – używano go np. w czasie organizowania wspólnych działań przez rządy, agencje pomocowe czy sektor prywatny w walce z AIDS, malarią oraz innymi chorobami o zasięgu światowym.⁴ Partnerstwo sektora publicznego z sektorem prywatnym jest dynamicznie rozwijającą się formą finansowania zadań publicznych w Europie i na świecie. Regulacje prawne partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Europie są stosunkowo nowe, obowiązują od blisko 25 lat. Formuła PPP może być sposobem na rozwiązanie problemów inwestycyjnych gospodarek narodowych. Zaangażowanie kapitału prywatnego przyczynia się do zaspokajania stale rosnących oczekiwań społeczeństwa w zakresie ilości i standardu świadczenia usług na poziomie samorządu lokalnego oraz w odniesieniu do innych struktur państwa.⁵

Ch. Skelcher stwierdza, iż PPP łączy zasoby rządu z podmiotami prywatnymi dla realizacji celów społecznych. Formy PPP to zawieranie umów na świadczenie usług, zarządzanie przedsiębiorstwem użyteczności publicznej oraz projektowanie organizacji hybrydowych w celu podziału ryzyka i współdziałania między administracją rządową a podmiotami prywatnymi. Jasność koncepcji jest warunkiem wstępnym dyskusji nad partnerstwem publiczno-prywatnym. Terminy: publiczny, prywatny i partnerstwo są w literaturze szeroko przepracowane, indywidualnie i zbiorowo, a ich znaczenie uzależnione jest od kontekstu. W Europie Zachodniej wyrażenie partnerstwo publiczno-prywatne dotyczy konkretnie mechanizmu rozproszenia ryzyka, uzyskania finansowania pozabudżetowego oraz zwiększenia innowacyjności w zakresie projektowania, budowy i eksploatacji projektów opartych na infrastrukturze. Ujednoliconą interpretacją w USA jest szersza i obejmuje różne instrumenty, za pomocą których rząd angażuje się w sprawy biznesowe i niedochodowe w realizację celów polityki publicznej.⁶ W niniejszym opracowaniu użyto pojęcia PPP w ogólnym sensie, aby odnieść się do sposobów, w jaki rząd i podmioty prywatne współpracują w dążeniu do realizacji celów społecznych.

W literaturze często cytowana jest definicja. The National Council for Public-Private Partnerships. Zgodnie z tym ujęciem „partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów

⁴ D.P. Mikołajczyk: Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego, prywatyzacji i zamówień publicznych. *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica* 243, Łódź 2010, s. 110.

⁵ M. Łakomy: Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, [w:] B. Kryk, B. Czerniachowicz (red.): Makro- i mikroekonomiczne zagadnienia gospodarowania, finansowania, zarządzania. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 30*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 65-66.

⁶ Ch. Skelcher: Public-private partnerships and hybridity, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, New York 2005, p. 347-348.

użytkownikom”.⁷ Pojęcie to można rozpatrywać w sposób bardziej ogólny. PPP jest akceptowaną przez Komisję Europejską formą współpracy przedsiębiorstw prywatnych z sektorem publicznym na wszystkich szczeblach. Komisja Europejska nie narzuca sztywnych zaleceń co do modelu organizacyjnego PPP. Podkreśla jedynie, iż ogólnym założeniem tych przedsięwzięć jest stworzenie takiego związku między podmiotami sektorów publicznego i prywatnego, by ryzyko ponosiła ta strona, która potrafi nim najefektywniej zarządzać pod względem kosztów, oraz aby każda ze stron mogła najlepiej realizować postawione sobie cele.⁸

Od 2005 roku partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce to prawnie uregulowany instrument realizacji zadań publicznych. Obecnie obowiązują dwie ustawy regulujące PPP: ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹ oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie definiuje wprost tytułowego partnerstwa, ale poprzez wskazanie cech umowy PPP. Ustawodawca w art. 1. określa, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólne realizowanie przez podmiot publiczny oraz podmiot prywatny (gdzie: partner prywatny – przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny) przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyka między te podmioty. Z kolei ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi definiuje współpracę podmiotu publicznego (koncesjodawcy) z partnerem prywatnym (koncesjonariuszem). W ustawie akcentowana jest wzajemna współpraca obu sektorów przy realizacji zadania publicznego. Koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania przedsięwzięcia (koncesji) za wynagrodzeniem, osiągając zakładaną korzyść, jednocześnie przejmując na siebie ryzyko realizacji inwestycji.

Podstawowe regulacje zawarte w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym:

- Przedsięwzięcie w ramach PPP to: budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, szczególnie wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub jest z nim związany (art. 2).
- 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

⁷ J. Rutkowski (red.): Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 31.

⁸ H. Gawroński: Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 123-124.

⁹ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.), która weszła w życie 27 lutego 2009 r. i zastąpiła Ustawę z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z 21 października 2016 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1920), która zastąpiła Ustawę z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101).

zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (art. 7).

- Podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego (art. 8).
- Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 14).

Drugi z wymienionych wyżej aktów prawnych, ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej. W art. 3. tej ustawy przyjęto ogólną definicję koncesji polegającą na określeniu jej następujących cech:

- 1) koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku:
 - a) koncesji na roboty budowlane – wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy,
 - b) koncesji na usługi – wyłącznie prawo do korzystania z usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy,
- 2) koncesjonariusz ponosi zasadnicze ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

Okres, na który zostaje zawarta umowa koncesji, powinien uwzględniać zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji i nie może być dłuższy niż: 30 lat w przypadku koncesji na roboty budowlane oraz 15 lat w przypadku koncesji na usługi.

Tabela 1

Formy partnerstwa publiczno-prywatnego

Wymiary	Public leverage	Contracting-out	Franchising	Joint ventures	Strategic partnering
Cel z perspektywy partnera publicznego	tworzenie atrakcyjnych warunków do rozwoju biznesu i inwestycji sektora prywatnego	redukcja kosztów, poprawa jakości usług publicznych; zmniejszenie obowiązków pracowników (menedżerów) publicznych	przeniesienie zarządzania przedsiębiorstwem publicznym do sektora komercyjnego	projekty, gdzie rząd ma udział w zyskach lub nie dla zysku; dostęp do prywatnego kapitału; przeniesienie ryzyka do sektora prywatnego	zapewnienie korzyści w średnim i długim okresie; integracja polityki działalności publicznej i uczestników non-profit
Mechanizm	rząd przygotowuje tereny inwestycyjne, wprowadza ulgi podatkowe i/lub subwencje	świadczenie usług publicznych w ramach umowy przez przedsiębiorstwa;	partner prywatny uzyskuje licencję na świadczenie usług, w ramach regulacji prawnych w interesie publicznym	kontrakt między rządem a prywatnym partnerem obejmujący prace inwestycyjne i późniejsze koszty eksploatacji	długoterminowe i otwarte relacje między partnerami, oparte na zaufaniu i wzajemności, a nie na formalnym kontrakcie

cd. tabeli 1

Finansowanie	publiczne	publiczne	z opłat użytkowników; możliwe publiczne dotacje do usług	prywatne, z refundacją kosztów przez władze publiczne w długim okresie	publiczne, ale może zawierać też prywatne
Czas	średnioterminowe	krótko- i średnioterminowe	średnio- i długoterminowe	długoterminowe	długoterminowe
Relacje partnerów	rząd stara się pozyskać prywatnych partnerów	publiczny nabywca, prywatny dostawca	prywatne zabezpieczenie pod kontrolą publiczną	rząd określa rezultaty projektu i zobowiązuje się do zwrotu kosztów; partner prywatny finansuje, buduje i zarządza obiektem	-
Przykłady	rewitalizacja ekonomiczna obszarów	odbiór odpadów; opieka społeczna	infrastruktura kolejowa w Wielkiej Brytanii	duże projekty infrastrukturalne	partnerstwa obywatelskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ch. Skelcher: Public-private partnerships and hybridity, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press, New York 2005, p. 352-353.

Możliwości PPP jest wiele – począwszy od świadczenia usług przez firmę prywatną korzystając z własnego majątku, przekazanie w zarząd prywatnemu podmiotowi infrastruktury publicznej, aż do czasowego przejęcia tytułu własności majątku publicznego przez podmiot prywatny. Ch. Skelcher rozróżnia pięć elementarnych form partnerstwa publiczno-prywatnego (tabela 1). Niektóre są głównie kierowane przez państwo, a inne opierają się na przypuszczalnej wzajemności zainteresowania i podejmowaniu ryzyka. Ich formy instytucjonalne można wyróżnić w kategoriach czasowych, finansowych i partnerskich relacji.

W odniesieniu do przedsięwzięć infrastrukturalnych w krajach Unii Europejskiej preferuje się przede wszystkim system koncesyjny oraz umowy typu BOT (*Build – Operate – Transfer*) i DBFO (*Design – Build – Finance – Operate*).¹¹ Poza wymienionymi formami w literaturze wskazuje się wiele rodzajów umów. Do najczęściej wymienianych zalicza się:¹²

- BOO (*Build – Own – Operate*): Zbuduj – przejmij na własność – eksploatuj),
- BT (*Build – Transfer*): Zbuduj – przekaz,
- BLT (*Build – Lease – Transfer*): Zbuduj – weź w leasing – przekaz,
- CAO (*Contract – Add – Operate*): Podpisz umowę – uzupełnij – eksploatuj,
- DOT (*Develop – Operate – Transfer*): Rozwiń – eksploatuj – przekaz,
- ROT (*Rehabilitate – Operate – Transfer*): Odtwórz – eksploatuj – przekaz,
- ROO (*Rehabilitate – Own – Operate*): Odtwórz – przejmij na własność – eksploatuj).

¹¹ B. Zagożdżon: Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji. Samorząd Terytorialny nr 9/2004, s. 42-43.

¹² S. Kańduła, J. Przybylska: Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce. Wyd. AE, Poznań 2008, s. 107.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego daje dowody na realne zalety zastosowania formuły partnerstwa w zadaniach publicznych. Zalety oraz wady PPP syntetycznie prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Zalety i wady partnerstwa publiczno-prywatnego

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • możliwość obniżania nakładów inwestycyjnych • zwiększenie możliwości finansowania inwestycji publicznych • oszczędności w budżecie (odciążenie sektora publicznego od kosztów inwestycyjnych) • przyspieszenie terminów rozruchów obiektów • transfer nowoczesnej technologii • podział ryzyka inwestycyjnego • podniesienie efektywności eksploatacji • aktywizacja sektora prywatnego • zróżnicowanie źródeł finansowania rozwoju sektora publicznego • zwiększenie możliwości wprowadzenia konkurencji • zapewnienie dostaw usług w dłuższym czasie • budowa zaufania publicznego • ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne • zwiększenie przejrzystości powiązań i dokumentacji • wzrost wpływów budżetowych z tytułu płaconych podatków i opłat przez operatora prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie wpływu samorządu lokalnego na wybór inwestycji • wzrost opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury • osłabienie pozycji negocjacji władz publicznych • wysokie koszty transakcyjne (koszty wynajmu doradców prawnych, technicznych, finansowych) • obniżenie poziomu świadczonych usług • ograniczenie dostępu do usług • utrata miejsc pracy dla pracowników sektora publicznego • ograniczenie wpływu administracji publicznej na działania eksploatacyjne prywatnego operatora, jeśli popyt na usługi będzie niższy od prognozowanego • podwyższanie poziomu opłat przez operatora prywatnego w ramach zasady swobody ustalania cen

Zródło: K. Brzozowska: Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. Wyd. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 24.

Doświadczenia wielu krajów europejskich, m.in. Wielkiej Brytanii, wskazują, że szczególnie realizacja inwestycji infrastrukturalnych w formie PPP jest znacznie tańsza niż inwestycja w modelu tradycyjnym. Partnerstwo publiczno-prywatne nabiera szczególnego znaczenia obecnie, gdy przypisywane są kolejne obowiązki samorządom terytorialnym i należy zmniejszać deficyt budżetowy.¹³

2. Analiza partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w latach 2009-2016

W niniejszej części rozdziału zaprezentowano analizę współdziałania podmiotów prywatnych z publicznymi na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego w okresie ostatnich ośmiu lat, mianowicie od roku 2009 do 2016. W badaniu nie uwzględniono lat wcześniejszych, ponieważ w okresie od 2005 do 2008 roku podpisano tylko jedną umowę w ramach PPP. Analiza została wykonana na podstawie najnowszych danych opublikowanych

¹³ M. Łakomy: Istota i rozwój..., op.cit., s. 68.

w Raporcie pt. „Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016”¹⁴. Z uwagi na objętość rozdziału ograniczono ilość danych do analizy.

W pierwszej kolejności analizie poddano ilość wszystkich postępowań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, określanych, jako „wszystkie wszczęte postępowania”¹⁵, dalej ilość „realnych projektów”¹⁶ oraz zawartych, rozwiązanych i niezrealizowanych umów¹⁷, a także postępowań w toku w latach 2009-2016 w Polsce. Dane te prezentuje tabela 3 oraz rysunek 1.

Tabela 3

Ilość wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów w ramach PPP w Polsce w latach 2009-2016

Wyszczególnienie	Okres 2009-2012	Okres 2013-2016	Okres 2009- 2016	Dynamika zmian (Okres 2009-2012 = 100)
Wszystkie wszczęte postępowania	227	243	470	107,0
Realne projekty	187	175	362	93,6
Zawarte umowy	39	73	112	187,2
Umowy rozwiązane	6	1	7	16,7
Umowy niezrealizowane	1	2	3	200,0
Postępowanie w toku	2	44	46	2 200,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op. cit., s. 9.

Ogólna ilość wszystkich wszczętych postępowań wynosiła w latach 2009-2016 - 470, z tego realnych projektów (nowych, niepowtarzających się) było około 70% (ilość 362). Zatem wszystkich wszczętych postępowań było o 108 więcej, ponieważ niektóre projekty mimo niepowodzenia były ogłaszane kilkakrotnie. W tym czasie zawarto łącznie 122 umowy (25,96% wszystkich wszczętych postępowań), spośród których rozwiązanych przed jej zakończeniem było 7, a niezrealizowanych do tej pory 3. Najwięcej wszystkich wszczętych postępowań oraz realnych projektów można ogłoszono w roku 2012, natomiast najwięcej podpisanych umów było w roku 2015. Warto zauważyć, że ilość zawartych umów zdecydowanie była większa w okresie 2013-2016, aniżeli w okresie 2009-2012 – wzrost o prawie 90%. Ilość umów rozwiązanych porównując te dwa przedziały czasowe była dużo mniejsza w latach 2013-2016, natomiast umów niezrealizowanych w tym czasie była o jedną

¹⁴ Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016,

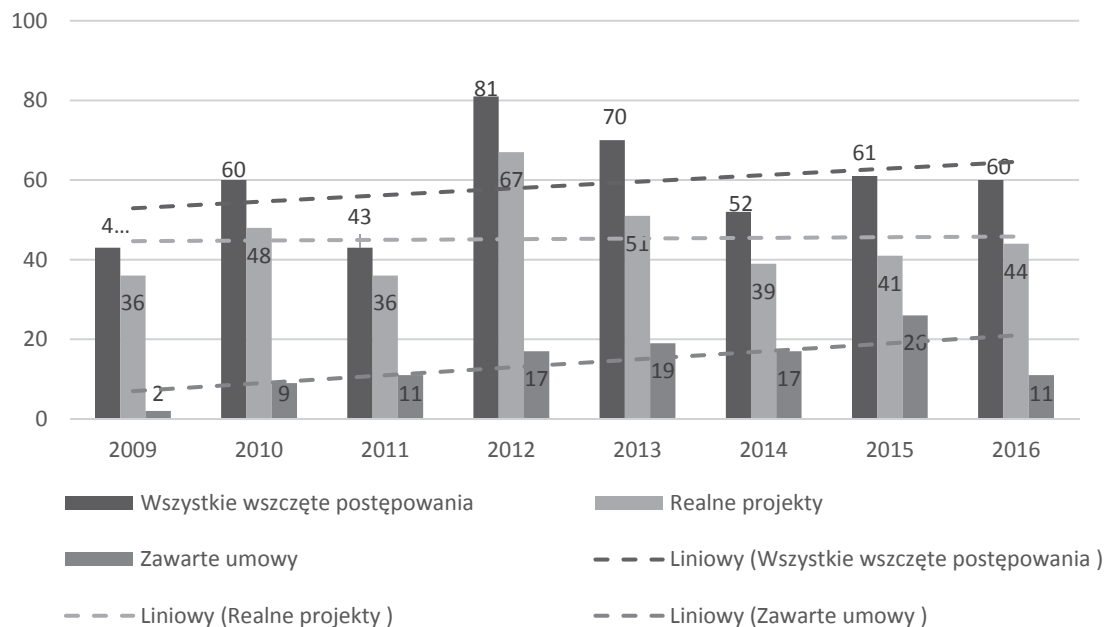
https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_rynk_PPP_31_12_2016.pdf (odczyt 30.04.2017).

¹⁵ „Wszystkie wszczęte postępowania”- dotyczy wszystkich postępowań, w tym ogłaszanych jeden raz lub kilka razy.

¹⁶ „Realne projekty” – dotyczy konkretnych projektów. Uwzględniono przedstawienie realnych projektów, ponieważ jeden projekt czasami ogłaszany był raz, a czasem kilka razy. Dlatego realnych projektów jest mniej niż wszystkich wszczętych postępowań.

¹⁷ Zawarte umowy – w niniejszej publikacji termin ten dotyczy wszystkich umów o ppp, które są aktualnie realizowane lub zostały zrealizowane zgodnie ze swoimi zapisami. Umowy rozwiązane – w niniejszej publikacji termin ten dotyczy wszystkich umów dotyczących ppp, które zostały zawarte w wyniku wszczętych postępowań, z tymże na dzień 16 grudnia 2016 roku zostały rozwiązane. Umowy niezrealizowane – w niniejszej publikacji termin ten dotyczy wszystkich umów o ppp, które zostały zawarte w wyniku wszczętych postępowań, z tymże na dzień 16 grudnia 2016 roku ich realizacja nie nastąpiła zgodnie z przyjętymi terminami oraz założeniami. Pod. za: Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op.cit., s. 8.

więcej. Warto zauważyć, że w latach 2013-2016 oprócz dużego wzrostu wolumenu zawartych umów, wzrosła również bardzo znacząco ilość postępowań w toku (z 2 w okresie 2009-2012 do 44 w okresie 2013-2016), co również przekłada się na duże zainteresowanie tą formą współpracy.

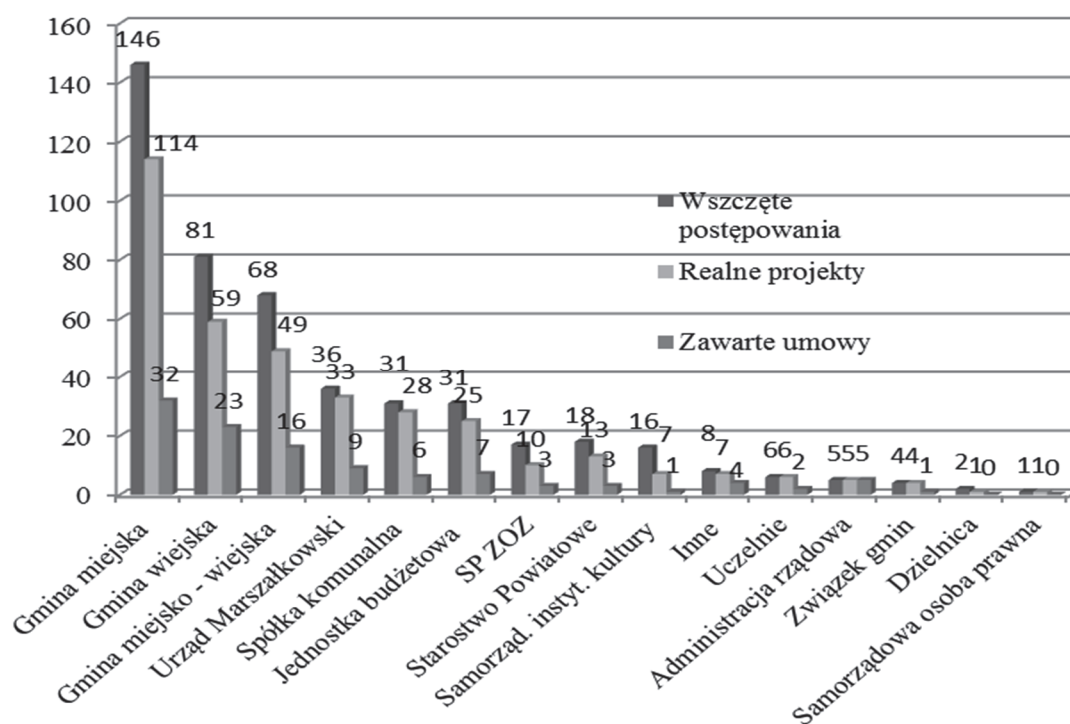


Rys. 1. Liczba wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów w ramach PPP w Polsce w latach 2009-2016 oraz wyznaczenie ich trendu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 9.

Podsumowując współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w okresie ostatnich ośmiu lat (2009-2016) można zauważyć coraz większe zainteresowanie tą formą współdziałania, na co wskazuje powolny trend rosnący w przypadku zarówno wszystkich wszczętych postępowań jak i zawartych umów. Mimo iż, liczba wszystkich postępowań była na podobnym poziomie uwzględniając podział ośmiu lat na dwa okresy czteroletnie, to można zauważyć zdecydowanie większą ilość zawartych umów oraz postępowań w toku w ostatnich czterech latach. Może to być spowodowane nabyciem większego doświadczenia w podejmowaniu tego rodzaju partnerstwa ze strony podmiotów publicznych, a także większej uwagi ze strony podmiotów prywatnych, jak również zdobytej wiedzy i pozytywnych doświadczeń (rozwiązanych zostało łącznie 7 umów, z tego w ostatnich czterech latach tylko 1). Należy przypuszczać, że w przyszłości powinno nadal wzrastać zainteresowanie tą formą współpracy.

Analizując współpracę w ramach PPP istotnym jest rodzaj podmiotu publicznego biorącego udział w tej formule współpracy. Liczbę wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów w latach 2009-2016 z podziałem na rodzaj podmiotu publicznego przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Liczba wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów w ramach PPP w Polsce w latach 2009-2016 z podziałem na rodzaj podmiotu publicznego
Źródło: opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 14.

Z rysunku 2 wynika, że największą aktywnością w zakresie wszczętych postępowań oraz realnych projektów wykazały się jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla. Na szczególną uwagę zasługują tutaj gminy, a zwłaszcza gminy miejskie, aż 146 wszystkich wszczętych postępowań, z tego nowych projektów było 114, jak również zawarły najwięcej umów – 32.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2009-2016 w Polsce obejmowała różne dziedziny działalności, co przedstawia tabela 4 oraz na rysunki 3-5.

Tabela 4

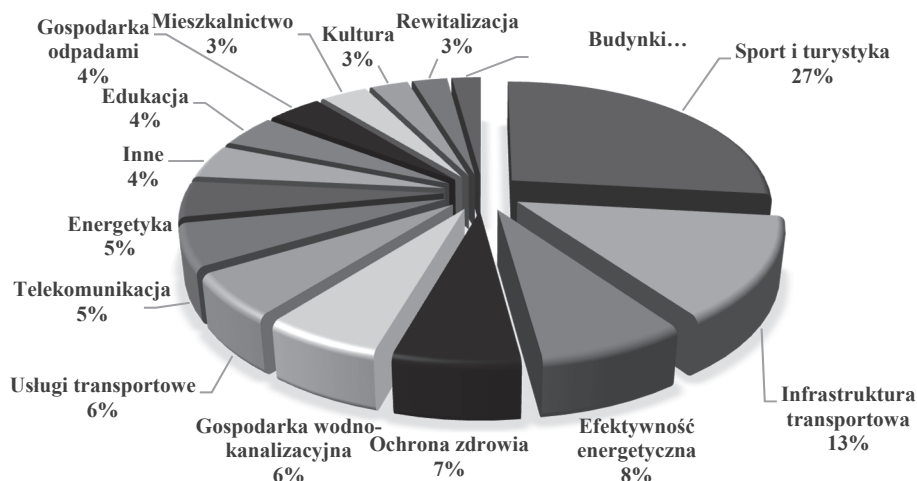
Struktura sektorowa krajowego rynku PPP – ilość wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów, zawartych umów, postępowań w toku w latach 2009 - 2016

Sektor	Wszystkie wszczęte postępowania	Realne projekty	Zawarte umowy	Postępowania w toku
Sport i turystyka	126	84	17	9
Infrastruktura transportowa	63	48	15	6
Efektywność energetyczna	36	34	14	13
Ochrona zdrowia	31	20	4	1
Gospodarka wodno- kanalizacyjna	29	22	14	0
Usługi transportowe	27	26	5	9
Telekomunikacja	26	22	13	0
Energetyka	22	13	1	1
Inne	21	17	6	0

cd. tabeli 4

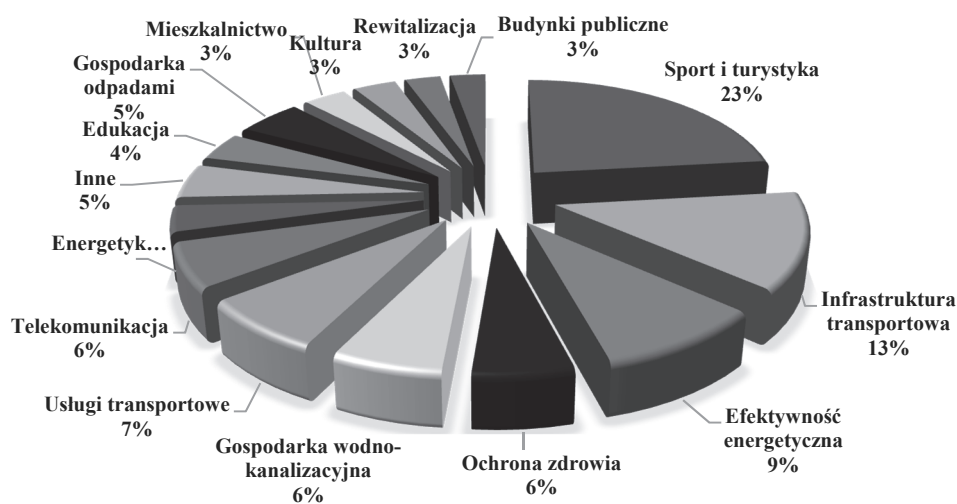
Edukacja	20	14	5	0
Gospodarka odpadami	18	18	6	3
Mieszkalnictwo	16	12	1	1
Kultura	13	12	6	0
Rewitalizacja	12	10	2	2
Budynki publiczne	10	10	3	1
SUMA	470	362	112	46

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 10.



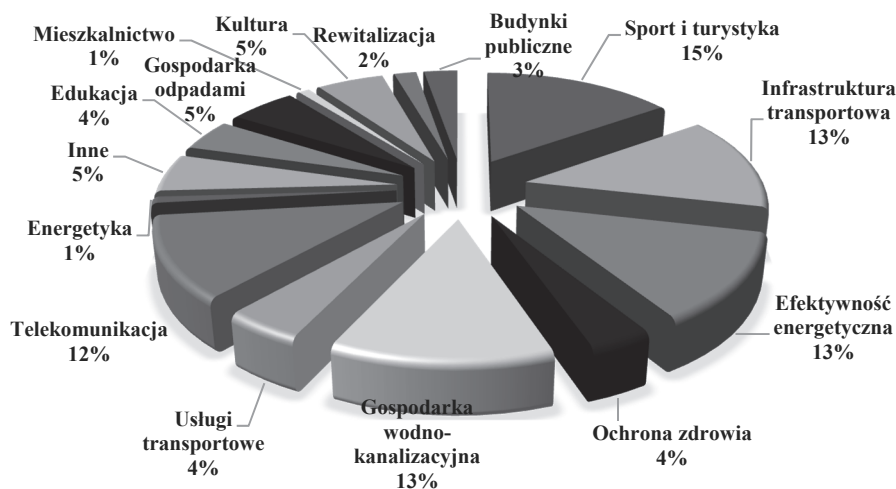
Rys. 3. Struktura sektorowa krajowego rynku PPP – udział wszystkich wszczętych postępowań w latach 2009-2016 [w %]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 10.



Rys. 4. Struktura sektorowa rynku PPP w Polsce – udział realnych projektów w latach 2009-2016 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 10.



Rys. 5. Struktura sektorowa krajowego rynku PPP - udział zawartych umów w latach 2009-2016 (w %)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: j.w., s. 10.

Najwięcej wszystkich wszczętych postępowań na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego można zauważyć w sporcie i turystyce (27%), dalej w infrastrukturze transportowej (13%) oraz w efektywności energetycznej (8%). Od 5% do 7% wszczynane projekty dotyczyły ochrony zdrowia, gospodarki wodno-kanalizacyjnej, usług transportowych, energetyki oraz telekomunikacji. Pozostałe sektory działalności obejmowały udziały we wszystkich wszczynanych postępowaniach od 4% do 2%. Biorąc pod uwagę udział procentowy poszczególnych sektorów przygotowujących i ogłaszających realne projekty (po raz pierwszy) można zauważyć, że przedstawia się on podobnie jak udział procentowy sektorów we wszystkich wszczynanych postępowaniach. Analizując udział umów zawartych w ramach współpracy publiczno-prywatnej, dotyczących różnych dziedzin działalności można wskazać, że w kilku sektorach wynosił on od ok. 15% do 12%, mianowicie w sporcie i turystyce, infrastrukturze transportowej, efektywności energetycznej, gospodarce wodno-kanalizacyjnej oraz w telekomunikacji. Udział pozostałych sektorów (gospodarka odpadami, kultura, usługi transportowe, ochrona zdrowia, edukacja, budynki publiczne, rewitalizacja, mieszkalnictwo, energetyka) w realizacji umów PPP wynosił od 5% do 1%. Skuteczność wszystkich wszczynanych postępowań mierzona zawarciem umowy była różna w poszczególnych sektorach. Najwyższa w sektorach: telekomunikacji (50%), gospodarki wodno-kanalizacyjnej (48,3%), kulturze (46,1%) czy efektywności energetycznej (38,9%). Ogólnie skuteczność wszystkich wszczynanych postępowań w poszczególnych sektorach wynosiła 23,8%. Najwięcej postępowań w toku w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzonych jest w dziedzinie efektywności energetycznej w liczbie 13, co stanowi 28% wszystkich postępowań w toku oraz sporcie i turystyce, a także w usługach transportowych – ilość taka sama w tych dwóch sektorach – 9 (udział 20%), a także w infrastrukturze transportowej – ilość 6 (udział 13%).

Można w tym miejscu nadmienić, że na świecie oraz w krajach europejskich większość projektów w ramach PPP dotyczy edukacji, natomiast najwyższą wartość stanowi

infrastruktura drogowa. Sytuacja ta przedstawia się inaczej aniżeli w Polsce, ponieważ na tych rynkach inicjatorem współpracy są władze krajowe i regionalne, a w naszym kraju są to władze samorządowe.¹⁸

Przykłady zawartych umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Przykłady współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Umowa o ppp/koncesji	Podmiot publiczny	Podmiot prywatny	Rok	Kwota	Czas trwania
Koncesja na prowadzenie działalności zborowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	Urząd Gminy Kiszkowo	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Rybnie Wielkim	2009	3 000 000	36 m-cy
Obsługa i administrowanie Zbiorczym Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o.	2011	6 500 000	120 m-cy
Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno – prywatnego	Urząd Miejski w Karczewie	Siemens Sp z o.o.	2013	12 885 661	192 m-ce
Koncesja na usługi pn. Wykonywanie funkcji Operatora Infrastruktury w ramach projektu Łódzka Regionalna Sieć Teleinformatyczna -2 Etap	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Infratel Operator Infrastruktury Sp. z o.o.	2015	9 614 000	180 m-cy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki. PARP, Warszawa 2015, s. 90-104.

Analizując współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego warto wskazać na wybrany tryb postępowania, co przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6

Modele współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w latach 2009-2016

Tryb postępowania	Wszystkie wszczęte postępowania	Realne projekty	Zawarte umowy
Koncesja na usługi	31,5% (148)	27,9% (101)	39,3% (44)
PPP w trybie PZP (art. 4 ust.2 u.p.p.p)	25,7% (121)	29,3%(106)	33% (37)
Koncesja na roboty budowlane	22,3% (105)	22,1% (80)	11,6% (13)
PPP w trybie koncesji (art. 4. ust.1 u.p.p.p)	20% (94)	20,2% (73)	15,2% (17)
PPP (art. 4 ust.3 u.p.p.p.)	0,4% (2)	0,6% (2)	0,9% (1)
Suma	100% (470)	100% (362)	100% (112)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op. cit., s. 24.

Uwzględniając tryb postępowania w ramach modelu współpracy opartej na idei partnerstwa publiczno-prywatnego można zaważyć, że najczęściej wybieranym była koncesja

¹⁸ J. Hausner (red): Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce. Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa lipiec 2013, s. 31.

na usługi – w 44 umowach, co stanowiło prawie 40% wszystkich podpisanych umów. Biorąc pod uwagę wszystkie wszczęte postępowania oraz realne projekty udział koncesji na usługi stanowił około 30% całego rynku. Kolejnym wybieranym trybem postępowania było PPP w trybie PZP (Prawa zamówień publicznych) – 37 podpisanych umów, co stanowiło 33% wszystkich zawartych umów. W tym trybie postępowania pojawiło się najwięcej nowych projektów. Model współpracy obejmujący koncesję na roboty budowlane lub PPP w trybie koncesji obejmował i w jednym i w drugim przypadku około 20% wszystkich postępowań oraz realnych projektów pojawiających się na rynku. Umów zostało podpisanych w ramach PPP w trybie koncesji – 17, natomiast 13 zawartych umów dotyczyło koncesji na roboty budowlane. Natomiast tylko jedną umowę podpisano zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym.

Specyfiką krajowego rynku partnerstwa publiczno-privatnego jest zdecydowana dominacja małych wartościowo projektów. Taka sytuacja ma ścisły związek z niewielkim zaangażowaniem podmiotów publicznych szczebla ponadlokalnego. W ujęciu wartościowym rynek PPP w Polsce prezentuje się następująco: wszystkie wszczęte postępowania – blisko 19,1 md zł netto¹⁹, realne projekty – około 16 105 202 574 zł netto²⁰, natomiast zawarte umowy – 5 601 994 248,43 zł brutto.²¹

Podsumowanie

Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne mają na celu stworzenie przyjaznego otoczenia w nawiązywaniu szeroko rozumianej współpracy partnerskiej. Służą wykorzystywaniu wiedzy i podejścia biznesowego sektora prywatnego w realizacji zadań stawianych samorządom terytorialnym i administracji rządowej.

Na rozwój partnerstwa publiczno-privatnego, jak również innych możliwości współpracy sektorowej niewątpliwie wpływ ma sytuacja gospodarcza i polityczna w Polsce. Okres wzrostu gospodarczego sprzyja realizacji inwestycji, natomiast recesja i kryzys gospodarczy powodują niechęć sektora prywatnego do ponoszenia ryzyka inwestycyjnego, a po stronie publicznej nasila się niedobór środków finansowych. Zmusza to obie strony do poszukiwania nowych rozwiązań umożliwiających realizację stawianych celów i do korzystania z nich.

Impulsem do dalszego rozwoju PPP w Polsce może być realizowany aktualnie projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce”²², który jest współfinansowany ze

¹⁹ Dla 36 z 470 wszystkich wszczętych postępowań nie oszacowano wartości, pod za Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op.cit., s. 1.

²⁰ Dla 33 z 362 projektów nie oszacowano wartości, pod za Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op.cit., s. 17.

²¹ Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016, op.cit., s. 17-18, 31.

²² Źródło: <http://www.ppp.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Strony/Oprojekcie.aspx> (odczyt 20.05.2017).

środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Działania 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Głównym celem ww. projektu jest podniesienie kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ramach projektu oferowany jest pakiet bezpłatnych działań, takich jak: szkolenia, warsztaty, wizyty i misje studyjne czy też debaty. Powstaną również wytyczne odnoszące się do realizacji projektów PPP oraz bezpłatny specjalistyczny kwartalnik poświęcony PPP.

Analizując polski rynek partnerstwa publiczno-prywatnego zauważamy jego stopniowy rozwój. Można przypuszczać, że w przyszłości nadal będzie następował rozwój formy współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym. Zarówno podmioty publiczne, jak i samorządy zdobywają doświadczenie w realizacji tego typu partnerstwa. Poza tym pozytywne doświadczenia przyczyniają się do zwiększonego zainteresowania zarówno podmiotów, które już wzięły udział, jak i nowych, co przekłada się na coraz większą ilość podpisywanych umów oraz trwających postępowań w toku.

Bibliografia

1. Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki. PARP, Warszawa, 2015, s. 90-104.
2. Brzozowska K.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. Wyd. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 24.
3. Gawroński H.: Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 123-124.
4. Kańduła S., Przybylska J.: Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce. Wyd. AE, Poznań 2008, s. 107.
5. Łakomy M.: Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, [w:] B. Kryk, B. Czerniachowicz (red.): Makro- i mikroekonomiczne zagadnienia gospodarowania, finansowania, zarządzania. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 30, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 65-66.
6. Ławińska O., Wolniakowska K.: Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji infrastrukturalnych, [w:] O. Ławińska, M. Okręglicka (red.): Finansowe aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw w XXI wieku.. Sekcja Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2014, s. 91.
7. Mikołajczyk D.P.: Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego,

- prywatyzacji i zamówień publicznych. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica* 243, Łódź 2010, s. 10.
8. Hausner J. (red): *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*. Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa lipiec 2013, s. 31.
 9. Rutkowski J. (red.): *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 31.
 10. Skelcher Ch.: *Public-private partnerships and hybridity*, [in:] E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, New York 2005, p. 347-348, p. 352-353.
 11. Sobol A.: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego w dobie kryzysu światowego*, [w:] A. Graczyk (red.): *Kształtowanie zrównoważonego rozwoju w reakcji na kryzys globalny*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nr 225. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Wrocław 2011, s. 158-171.
 12. Zagożdżon B.: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji*. *Samorząd Terytorialny* nr 9/2004, s. 42-43.
 13. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
 14. Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101).
 15. *Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31.12.2016*,
https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_ryнку_PPP_31_12_2016.pdf
(odczyt 30.04.2017).
 16. <http://www.ppp.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Strony/Oprojekcie.aspx> (odczyt 20.05.2017).