



**MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO  
W WARSZAWIE  
ul. Jagiellońska 26  
03-719 Warszawa**

BF.IV.WA./WN/0724-141 /10-

Warszawa, 27 października 2010 r.

Nr Kanc.:

Pan  
BOGDAN CIEPIELEWSKI  
Dyrektor Biura  
Związku Województw RP  
ul. Świętojerska 5/7  
00-236 Warszawa

Nawiązując do przesłanej pocztą elektroniczną w dniu 08.10.2010 r. prośby Pana Dyrektora w związku z wystąpieniem Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w sprawie funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – przekazuję niniejszym naszą opinię nt. funkcjonowania PPP w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych. Zgodnie z prośbą Pana Dyrektora, nasza opinia nt. funkcjonowania PPP w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych zostanie przesłana także w wersji elektronicznej na adres: **biuro@zwrp.pl**

W załączeniu:

1. „*OPINIA dotycząca funkcjonowania PPP w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych*”.

## OPINIA

### dotycząca funkcjonowania PPP w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych.

Zdaniem Samorządu Województwa Mazowieckiego projekty partnerstwa publiczno-prywatnego zasługują na wysoką ocenę i aktywne wdrażanie do praktycznego stosowania w zakresie realizacji inwestycji publicznych, podobnie jak ma to miejsce w wielu innych krajach.

W Województwie Mazowieckim prowadzone są aktywne działania mające na celu popularyzację metod partnerstwa publiczno-prywatnego oraz sposobów jego wykorzystania tej procedury do finansowania inwestycji publicznych.

Według stanu na dzień dzisiejszy, na terenie Województwa Mazowieckiego jest w opracowywaniu 9 projektów PPP (na łączną ilość 40 projektów w kraju). Projekty te znajdują się na różnych etapach opracowywania. Należy tu wymienić następujące projekty inwestycyjne zlokalizowane na terenie Województwa Mazowieckiego:

- *Dostarczenie i zarządzanie lokalami mieszkalnymi usytuowanymi na nieruchomościach miejskich (Partner publiczny - Urząd m.st. Warszawy);*
- *Hotel/internat przy hali sportowo-widowiskowej (Partner publiczny - miasto Płock);*
- *Kompleks basenów sportowych i rekreacyjnych wraz z salą sportów walki (Partner publiczny - miasto Płock);*
- *Modernizacja i rozbudowa Zakładu Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych w Warszawie (Partner publiczny - m.st. Warszawy);*
- *Park Sportowo-Rekreacyjny – Stok Narciarski (Partner publiczny - miasto Płock);*
- *Parkingi podziemne - Warszawa. (Partner publiczny - m.st. Warszawy);*
- *Parkingi wielopoziomowe – ul. Sienkiewicza, ul. Kościuszki (Partner publiczny - miasto Płock);*
- *Przystanek Komunikacji Miejskiej w Warszawie (Partner publiczny - m.st. Warszawy);*
- *Stadion Wisły Płock (Partner publiczny - miasto Płock);*
- *Zagospodarowanie nabrzeża wiślanego (Partner publiczny - miasto Płock).*

Należy zwrócić uwagę, że partnerstwo publiczno-prywatne jest stosunkowo nowym instrumentem realizacji infrastruktury służącej świadczeniu usług publicznych. Jego zaletą jest adekwatny podział obowiązków między partnerów - publicznego i prywatnego. Władza publiczna zachowuje przypisany jej prawem obowiązek odpowiedzialności za poziom i jakość świadczenia usług publicznych, a partner prywatny przyjmuje na siebie obowiązki związane z wszelkimi działaniami gospodarczymi towarzyszącymi wytwarzaniu takiej usługi, w tym: obowiązek finansowania inwestycji, budowy, eksploatacji i samego świadczenia usługi.

Doświadczenia krajów szeroko korzystających z formuły PPP pokazują, że przynosi to efekt nie tylko w postaci pozyskania kapitału prywatnego na finansowanie zadań publicznych (pozwala na realizację tych zadań w sytuacjach deficytu finansów publicznych), ale również na znaczące oszczędności nakładów finansowych w całym procesie świadczenia usługi.

Na tle większości krajów unijnych, poziom i standardy świadczenia usług publicznych w Polsce są znacząco niższe. Dla ich poprawy niezbędne są zarówno ogromne nakłady finansowe jak i radykalna zmiana postaw, zachowań i umiejętności jednostek świadczących te usługi. Formuła PPP stosowana może być zarówno do przedsięwzięć dla których aktualnie nie przewiduje się finansowania z funduszy unijnych (np. mieszkalnictwo, więzienia, budowa szpitali) jak i dla tych, które mogą z takich środków korzystać (np. wyposażenie szpitali, drogi, gospodarka komunalna).

Ważne jest by dobrze identyfikować potencjalne możliwości, umiejętnie łączyć środki i sposoby działania: formułę tradycyjną - proste zamówienie publiczne każdorazowo kierowane do konkretnego etapu realizacji projektu i formułę PPP - kompleksowe zlecenie świadczenia usługi. Im więcej będziemy wiedzieć o możliwościach wykorzystywania obu źródeł finansowania zadań publicznych z funduszy unijnych i PPP, tym więcej takich zadań, przy danych środkach, zrealizujemy.

PPP jest świadomie stosowanym na świecie instrumentem realizacji zadań publicznych od około 15 lat. W krajach takich jak Wielka Brytania, Australia, Hiszpania czy Niemcy – PPP jest silnie promowane przez władze publiczne.

### Uwarunkowania historyczne i kierunki rozwoju PPP w Polsce

Wejście w życie w Polsce nowych ustaw regulujących współpracę publiczno-prywatną, czyli ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno prywatnym (zwanej dalej: ustawą o PPP) oraz ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (zwanej dalej: ustawą o koncesji) rozpoczęło nowy etap rozwoju przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym.

Wybór partnera prywatnego, zgodnie z ustawą o PPP, przeprowadzany jest w trybie ustawy -Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa PZP) albo w trybie ustawy o koncesji. Ustawa o koncesji przewiduje odrębny tryb wyboru koncesjonariusza.

Ustawa o PPP i ustawa o koncesji weszły w życie w połowie lutego 2009 r. , stąd pierwsze projekty według nowych zasad zostały ogłoszone w marcu 2009r. Najwięcej ogłoszeń o projektach publiczno-prywatnych ukazało się w kwietniu 2009 r., zatem z dużym prawdopodobieństwem projekty przygotowywane były już znacznie wcześniej, czekano jednak z ich realizacją do momentu wdrożenia nowych uregulowań prawnych.

W styczniu 2009 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o koncesji i ustawy o PPP, ukazało się jedyne w minionym roku ogłoszenie o koncesji według starych zasad (koncesja według Prawa zamówień publicznych). Był to projekt koncesji na roboty budowlane pn. „Zaprojektowanie, sfinansowanie i budowa zespołu 3 parkingów podziemnych w Gdańsku”.

Z 16 projektów, których postępowanie zostało unieważnione, 1 pochodził z marca, 5 z kwietnia, 2 z maja, 4 z lipca, 1 z sierpnia, 2 z września i 1 z listopada. Widać zatem, że większość odwołanych projektów jest datowanych na I połowę 2009 roku. Można wnioskować, że podmioty ogłaszające chciały wy badać zainteresowanie partnerów prywatnych, zorientować się co do warunków realizacji przedsięwzięć w nowych uwarunkowaniach prawnych oraz mieć czas na wdrożenie projektów do końca roku.

W 2009 roku podmioty publiczne ogłosiły przetargi na 41 projektów publiczno-prywatnych, w tym:

- 32 koncesje według ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- 1 koncesję według starych zasad (na podstawie PZP, 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. Niektóre postępowania były unieważniane i ogłaszane ponownie po przeformułowaniu, zatem niektóre projekty były kilkakrotnie przedmiotem ogłoszenia. Dlatego rzeczywista liczba projektów koncesji i PPP jest niższa od liczby ogłoszeń i wynosi 34. Nowe ustawy najczęściej były stosowane przez urzędy miasta i gminy - 22 przedsięwzięcia z 41 zostało ogłoszonych przez te jednostki administracji samorządowej. Do innych podmiotów ogłaszających należały: urzędy marszałkowskie, powiaty, spółki komunalne, szkoły i szpitale.

Pod względem stosowania formuł publiczno-prywatnych przodowało województwo wielkopolskie, aż 10 projektów, czyli 25% wszystkich przedsięwzięć na rynku PPP i koncesji, pochodziło z tego województwa. Na drugim miejscu znajdowały się województwa małopolskie i śląskie, z każdego z nich pochodzi 7 przedsięwzięć, planowanych do realizacji z partnerem prywatnym.

Sektorem cieszącym się największym zainteresowaniem był sport i rekreacja, gdzie ogłoszono aż 15 projektów, następnie infrastruktura komunalna - 7 przedsięwzięć, ochrona zdrowia i infrastruktura teleinformacyjna - po 6 projektów, sektor wodno-kanalizacyjny - 4 i edukacja 3 przedsięwzięcia.

W przypadku 8 przedsięwzięć planowany czas realizacji wynosił 10 lat. Dla 9 projektów planowany czas realizacji wynosił około 15 lat. Projekty z sektora infrastruktury komunalnej miały czas realizacji 10, 15 lub 40 lat.

W przypadku wszystkich 8 projektów PPP, biorąc pod uwagę również PPP w trybie koncesji, średnia długość okresu współpracy partnerów wynosiła niecałe 21 lat. W 27 ogłoszeniach, w których rozważano czas wykonania przedmiotu zamówienia, aż 13 razy czas wykonania stanowił kryterium wyboru partnera prywatnego. Większość projektów, w których został ujęty czas wykonania przedmiotu zamówienia, ma według ogłoszeń zostać wykonana w ciągu dwóch lat (9 przedsięwzięć). W dwóch projektach

czas realizacji wynosił 12 miesięcy, w kolejnych 2 - 14 miesięcy. Projekt o najdłuższym czasie realizacji miał wyznaczone 48 miesięcy na wdrożenie.

Szacunkowa wartość danego projektu została podana w 32 ogłoszeniach na 41. Wartości te znacząco wahają się w zależności od sektora gospodarki.

W sektorze sportu i rekreacji wartość jednego z projektów sięgała niemal 400 mln zł, dwa projekty miały wartość około 200 mln zł, dwa – około 120 mln zł, dwa projekty sięgały wartości około 20 mln zł, a wartość dwóch przedsięwzięć wynosiła około 13 mln zł.

Najdroższy projekt związany z ochroną zdrowia sięgał ponad 140 mln zł, dwa przedsięwzięcia miały wartość niemal 60 mln zł, jeden projekt około 25 mln zł i ostatnie dwa projekty miały wartość znacznie poniżej 5 mln zł.

W sektorze edukacji znalazły się dwa projekty o wartości ponad 17 mln zł oraz jedno - około 30 mln zł.

Dwa przedsięwzięcia w infrastrukturze komunalnej miały wartość około 70 mln zł, jeden miał wartość prawie 30 mln zł.

Wartość każdego z 6 projektów w sektorze infrastruktury teleinformacyjnej (był to poznański projekt „Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet” na sześciu różnych obszarach) wynosiła 23 mln zł.

Najdroższe projekty - o wartości około 330 mln zł każdy - występowały w sektorze wodnokanalizacyjnym. Na obniżenie średniej wartości w tym sektorze zdecydowanie wpływał projekt, którego wartość nie przekraczała 5 mln zł.

W przypadku 32 przedsięwzięć, aby przystąpić do postępowania partner prywatny musiał uiścić wadium. W większości przypadków wadium stanowi do 0,5% wartości przedsięwzięcia. Rzadkością są projekty, w których wadium stanowi powyżej 2% wartości realizacji.

Jeśli chodzi o wkład podmiotu publicznego w przedsięwzięcie, to w 6 przypadkach koncesji na roboty budowlane podmiot publiczny zakładał swój wkład finansowy.

Niemal 40% jednostek publicznych przygotowało część dokumentacji projektowej przed ogłoszeniem postępowania.

Środki unijne dofinansują 4 sportowo-rekreacyjne projekty spośród ogłoszonych w 2009 r. Trzy projekty stanowią koncesje na roboty budowlane, a jeden projekt to PPP w trybie koncesji.

W większości planowanych przedsięwzięć, wybór partnera prywatnego miał nastąpić w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, co dotyczy 32 projektów koncesyjnych realizowanych według ustawy o koncesji i 4 projektów PPP w trybie koncesji ogłoszonych w 2009 r. We wszystkich czterech przedsięwzięciach PPP ogłoszonych w 2009 r. do wyboru partnera prywatnego zastosowano tryb dialogu konkurencyjnego.

Niezależnie od sektora gospodarki do najbardziej popularnych kryteriów wyboru ofert należały: cena, okres eksploatacji, termin realizacji, które mają szczególne zastosowanie w przypadku koncesji na roboty budowlane.

W przypadku koncesji na usługi ważniejsze dla podmiotu publicznego były wysokość czynszu czy opłat naliczanych przez partnera prywatnego oraz doświadczenie partnera prywatnego.

W przedsięwzięciach PPP największy nacisk kładziono na odpowiedni podział zadań i ryzyk w całym okresie życia projektu oraz wysokość udziału finansowego podmiotu publicznego w projekcie.

Środki unijne dofinansują 4 sportowo-rekreacyjne projekty spośród ogłoszonych w 2009 r. Jeden projekt stanowi PPP w trybie koncesji, natomiast pozostałe trzy projekty planowane są do realizacji w formule koncesji na roboty budowlane. Projekty, w których planowane jest finansowanie ze środków wspólnotowych to:

- Zaprojektowanie i budowa obiektu pn.: Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”, Gmina Miasta Gostynina;
- Zawarcie umowy o partnerstwo publiczno-prywatne „Termy Warmińskie”,

Powiat Lidzbarski;

- Koncesja na budowę i zarządzanie gminnym portem turystycznym, Gmina Mielno;
- Koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. "Kompleks mineralnych basenów w Solcu - Zdroju", Gmina Solec-Zdrój.

### Korzyści ze stosowania PPP i koncesji

Nowa ustawa o PPP i ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi wykazują szereg korzyści dla współpracy podmiotów publicznych i prywatnych:

- możliwość szerszego zaangażowania partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia niż jest to przewidziane np. w ustawie - Prawo zamówień publicznych;
- istnieje możliwość przeniesienia części ryzyka na partnera prywatnego, a zatem wyjścia poza sferę czysto publiczną;
- ustawa o koncesji przewiduje bardziej elastyczną procedurę wyboru partnera prywatnego przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji, jawności i niedyskryminacji;
- nowa ustawa o PPP utrzymuje w dalszym ciągu preferencyjne zasady opodatkowania związane m. in. ze zwolnieniem z podatku dochodowego wkładu własnego podmiotu publicznego, który otrzymuje partner prywatny;
- zmniejszenie kosztów eksploatacji;
- efektywniejsze wykorzystanie środków finansowych.

Podsumowując, należy mocno podkreślić, że PPP jest skuteczną i efektywną metodą zwiększania wolumenu i jakości usług publicznych - doświadczenia znakomitej większości krajów europejskich są tego dobrym przykładem.

Polska, mimo względnie uporządkowanych od 2005 roku i przyjaznych regulacji prawnych 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.

Ostre uwarunkowania budżetowe, związane z koniecznością ograniczania deficytu budżetowego (kryteria z Maastricht, kryzys gospodarczy, wymóg rezerwacji środków publicznych dla projektów finansowanych z funduszy unijnych) dodatkowo, niezależnie od wyższej efektywności PPP w porównaniu z metodami tradycyjnymi



(finansowanie z budżetu publicznego), skłaniają do aktywnej promocji jego stosowania. Nie bez znaczenia jest też polityczno-społeczny wymiar zwiększenia dostępu do usług publicznych i wzrost standardu ich świadczenia - poprawa sytuacji w istotny sposób wpływać może na poziom przyzwolenia społecznego na niezbędne reformy, w tym reformę finansów publicznych i tym samym dostarczyć pozytywnych uwarunkowań stabilnego wzrostu gospodarczego.

Upowszechnienie PPP jako formy realizacji usług publicznych wymaga wielu różnorodnych działań - od sformułowania polityki państwa w zakresie stosowania PPP, wskazującej także priorytetowe dla społeczeństwa pola (rodzaje) jego stosowania do sformułowania i realizacji programu popularyzacji wiedzy o PPP - szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty, wzorce dobrych praktyk.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest prostą i łatwą formą realizacji projektów; wymaga nie tylko naturalnie niezbędnej, przy realizacji każdego zadania gospodarczego, profesjonalnej wiedzy, ale i umiejętności dodatkowych - pozwalających na ocenę stopnia korzystności ekonomicznej uzyskiwanej w wyniku zastosowania tej właśnie formy oraz prawidłowej konstrukcji prawnej umowy zawieranej między władzą publiczną a partnerem prywatnym. Konieczność zawarcia w takiej umowie zapisów identyfikujących zobowiązania obu stron i związanych z nimi ryzyk oraz adekwatnego do nich przypisania praw powoduje, że dla przygotowania projektu PPP i opisującej zadania obu stron umowy, zazwyczaj niezbędne jest skorzystanie z usług doradcy. Pozytywne działania w zakresie upowszechniania dobrych praktyk doradcy PPP prowadzi Fundacja Centrum PPP.

Należy jednak mieć na uwadze, że ostateczny wybór sposobu realizacji inwestycji, tj. przy zastosowaniu PPP czy też bezpośredniego finansowanie w ramach metody tradycyjnej - musi być poprzedzone szczegółową analizą przedsięwzięcia i wykazaniem korzyści wybranego rozwiązania.