

Małgorzata Słodowa-Helpa*

Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego — inspiracje i rekomendacje dla Polski

Foreign experience of public-private partnership. Recommendations for Poland: This article looks at the origins, legal basis, volume and various form of public-private partnership in Europe and worldwide. In the first section, the author discusses the case of Poland against the foreign public-private markets. Next, some good practice examples are presented, particularly concerning issues which are identified as challenging for the development of public-private partnership in Poland. The next section shows various institutional and legal solutions, as well as regulatory activities and intervention oriented toward transparency and efficiency of the public-private partnership projects. The author also covers the question of various models of financing, particularly the role of banks and other financial institutions in the process of implementation (bankability).

Słowa kluczowe: *bankowalność projektów PPP, centrum kompetencyjne PPP (Unit), dobre praktyki, forfeiting, finansowanie projektów inwestycyjnych w modelu PPP, project finance, partnerstwo publiczno-prywatne, Polska, projekty hybrydowe*

Keywords: *bankability of PPP projects, competence centres (Unit), good practices, forfeiting, financing of investment projects in various PPP models, project finance, public-private partnership, Poland, hybrid projects*

* Doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. nadzwyczajny UEP, p.o. kierownika Katedry Teorii i Historii Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu; specjalista z zakresu polityki i gospodarki regionalnej, finansowych instrumentów stymulowania rozwoju; e-mail m.slodowa-helpa@ue.poznan.pl.

Wstęp

Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w innych krajach, nie tylko europejskich, było już wielokrotnie przedmiotem licz-

nych opracowań, ujmujących je z różnych perspektyw¹. Ponowne spojrzenie przez pryzmat rodzimych problemów na uwarunkowania, skalę oraz formy funkcjonowania PPP w wybranych rejonach świata uzasadnia nie tylko przeświadczenie o:

- niedostatkach dotychczasowych rozwiązań w naszym kraju i potrzebie zintensyfikowania wdrażania tego instrumentu oraz zmniejszenia dystansu dzielącego Polskę od krajów najbardziej zaawansowanych pod tym względem,
- znanych powszechnie możliwościach wyraźnego podniesienia jakości świadczonych usług publicznych i wymiernych korzyściach, jakie może przynieść umiejętne stosowanie tego instrumentu wszystkim podmiotom zaangażowanym w jego realizację.

Przemawiają za tym inne jeszcze okoliczności wyeksponowane w komunikacie Komisji Europejskiej z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych. Są to między innymi²:

- rosnąca rola tej formuły realizacji inwestycji w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego, gdy, mimo braku środków w budżetach publicznych, PPP może wspomagać finanse publiczne w skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerszej zakrojonych innowacji,
- promocja przedsięwzięć PPP przez UE i oferowane możliwości ich dofinansowania w wysokości nawet 85% wartości kosztów kwalifikowanych bez konieczności zwiększania deficytu finansów publicznych,

¹ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Raport z analizy danych zastanych na potrzeby „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”*, PARP, Warszawa 2012; *Instrumenty wsparcia finansowego państwa dla inwestycji sektora prywatnego w rozwój infrastruktury w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Case study na przykładzie Niemiec*, projekt realizowany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, Gdańsk, listopad 2012 r.; *Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i świata. Centra PPP*, analiza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2011; *Raport – Porównanie systemów wspierania PPP w wybranych krajach*, Departament Instrumentów Wsparcia, Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, grudzień 2013 r.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 19 listopada 2009 r., *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, COM(2009) 615, final, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009.

- preferowane przez Komisję Europejską (KE) kierunki wsparcia z funduszy UE zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP, zwłaszcza obszary związane ze świadczeniem usług publicznych wymagających wielomiliardowych nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie jest w stanie ponieść samodzielnie, m.in. transport, ochrona środowiska (w tym gospodarka odpadami), energetyka (w tym efektywność energetyczna), rewitalizacja i ochrona zdrowia.

Obecna perspektywa finansowa UE 2014–2020 może być przełomem dla projektów hybrydowych, głównie za sprawą nowych regulacji dotyczących definicji PPP, beneficjenta, trwałości projektu i przepływów finansowych³. Szczególny potencjał takich projektów podkreśla Komisja Europejska w propozycji zmian w polityce spójności na lata 2014–2020⁴, które następnie zostały przyjęte w dokumencie zawierającym regulacje prawne służące wyraźnemu ułatwieniu wykorzystywania formuły PPP z udziałem funduszy UE⁵.

W tych warunkach nie bez znaczenia są wyzwania, przed jakimi stoją obecnie władze publiczne w Polsce, zarówno w zakresie wykorzystania funduszy UE i związanej z tym konieczności współfinansowania projektów, jak i rosnących dysproporcji między skalą inwestycji infrastrukturalnych, które trzeba zrealizować w najbliższych latach, a kurczącymi się

³ K. Siwek, *Kompromis na miarę sukcesu*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 7(250), <http://e-czytelnia.abrys.pl/> [dostęp 22 czerwca 2014 r.].

⁴ *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://ec.europa.eu/inforegio>.

⁵ Wprawdzie z takimi projektami łączy się dodatkowe, specyficzne ryzyko (np. poziomu dofinansowania, zwrotu funduszy UE czy też ryzyko trwałości projektu i istotnych zmian w projekcie wymagających akceptacji przez KE), niemniej w wypadku projektów hybrydowych obecność partnera prywatnego poprawia efektywność i wskaźnik korzyści. Z kolei udział UE odgrywa bardzo ważną rolę nie tylko z powodu udostępnienia finansowania, pokrycia kosztów wstępnych studiów projektu i wsparcia instytucjonalnego, ale również uwiarygodnienia projektu wobec pozostałych partnerów (w tym instytucji finansujących). Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320.

możliwościami ich finansowania ze środków publicznych, zagrażającymi załamaniem wielu takich przedsięwzięć. Wprawdzie PPP, obejmujące zróżnicowane formy współpracy, nie jest „złotym środkiem” na rozwiązanie wszystkich problemów, z jakimi borykają się władze publiczne, to jednak nie ulega wątpliwości, że umożliwia przewyższenie części z nich i dlatego, mimo pewnych niedostatków, jego ekonomicznych i społecznych korzyści nie sposób przecenić. Właśnie doświadczenia zagraniczne pokazują najlepiej, że inwestycje w formule PPP są na ogół bardziej innowacyjne, a przy tym prowadzone szybciej i taniej niż inwestycje sektora publicznego. Przede wszystkim angażują prywatnych inwestorów w zaspokajanie tej części potrzeb publicznych, na które państwo i samorząd nie ma środków. Są więc próbą poszukiwania tzw. trzeciej drogi w warunkach, gdy zawodzi zarówno model świadczenia usług przez sektor publiczny, nieradzący sobie z efektywnością takich działań, jak i przez rynek, którego bezwzględne reguły nie zapewniają sprawiedliwości społecznej. Prawidłowo skonstruowane PPP zapewnia wzajemne uzupełnianie się stron w tych sferach, w których działają najsprawniej. Korzyściami dla interesu publicznego są i oszczędności w wydatkach, i podniesienie standardu świadczonych usług.

Oczywiście nawet najbardziej wnikliwa diagnoza doświadczeń zagranicznych nie może dostarczyć gotowych recept na zintensyfikowanie PPP w Polsce. Poznanie dobrych praktyk i możliwości ich zastosowania w różnych sferach niewątpliwie może jednak pomóc w poszukiwaniu odpowiedzi na ważne i aktualne pytanie: co zmienić, by intensywniej rozwijać PPP i budować pomosty między partnerami?

Punkt wyjścia opracowania stanowi teza sformułowana już wcześniej, właśnie na gruncie doświadczeń zagranicznych, że inwestycje PPP udają się tam, gdzie się w nie inwestuje, a o dojrzałości rynku PPP decyduje nie tylko liczba realizowanych projektów oraz tempo ich przyrastania, lecz także rozwiązania instytucjonalno-prawne, a więc te działania interwencyjne, które wpływają na przejrzystość, konkurencyjność i rzeczywistą efektywność projektów⁶.

W pierwszej części artykułu ukazano miejsce Polski na światowym rynku PPP na tle pozycji liderów partnerstwa publiczno-prywatnego i jego zaawansowania w różnych krajach. Następnie zaprezentowano modele i wybrane formy PPP oraz przykłady dobrych praktyk zagranicznych, zwłaszcza w odniesieniu do sfer, w których dotychczas w Polsce PPP nie funkcjonowało. Popularyzowanie różnych rozwiązań uznane zostało za wyjątkowo pilne i potrzebne wobec pojawienia się zaskakujących opinii części repre-

⁶ *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, J. Hausner (red.), Centrum PPP, Warszawa 2013.

zentantów sektora publicznego w Polsce, że w obszarze ich działania nie ma sfer, w których mogłyby funkcjonować PPP⁷.

W kolejnej części opracowania zasygnalizowane też zostały zróżnicowane rozwiązania instytucjonalno-prawne i działania regulacyjno-interwencyjne, w szczególności rola publicznych centrów kompetencji (PPP Unit), banków („bankowalność”) oraz różnych sposobów finansowania PPP w procesie jego wdrażania.

Przy założeniu, że należy uczyć się nie tylko na pozytywnych wzorach, ale i na przykładach cudzych błędów, które mogą stanowić niezwykle ważną lekcję dla podmiotów przystępujących do przygotowania projektów PPP, a równocześnie umożliwić im wyzwolenie się z kompleksów na tym polu, uznano za potrzebne przedstawienie w tym artykule zagranicznych trudności funkcjonowania PPP, zidentyfikowanych porażek oraz barier wdrażania takich rozwiązań, ujawnionych nawet w krajach uznawanych za liderów partnerstwa. Nie można bowiem uznać za zasadne pytanie wielokrotnie stawiane w trakcie debat nad usprawnieniem funkcjonowania PPP w Polsce: dlaczego udaje się ono wszędzie, tylko nie u nas?⁸.

W podsumowaniu zamieszczone zostały postulaty dotyczące wykorzystania części tych doświadczeń w procesie przezwycięzania istniejących barier i skutecznego wspierania PPP w Polsce.

Miejsce Polski na światowym rynku PPP

Wyższa jakość usług, efektywność wykonywanych zadań w porównaniu z tradycyjnymi modelami oraz lepsza alokacja ryzyka powodują, że PPP jest coraz powszechniej stosowanym instrumentem realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych na świecie.

Choć bez trudu można byłoby przytoczyć historyczne przykłady świadczenia usług publicznych w tej formule, nawet z odległej przeszłości⁹, to

⁷ R. Cieślak, B. Korbus, D. Zalewski, *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa 2013, s. 106.

⁸ *Dlaczego PPP udaje się wszędzie, tylko nie u nas?*, www.muratorplus.pl/biznes/wiesci-z-rynku/dlaczego-ppp-udaje-sie-wszedzie-tylko-nie-u-nas_62254.html [dostęp 12 kwietnia 2014 r.].

⁹ *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, A. Panasiuk (red.), Departament Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 27–28.

jednak ich wyraźny wzrost daje się zauważyć w ostatnich 10–15 latach. Od połowy lat 90. XX wieku liczba projektów PPP wzrosła bowiem ponad dwudziestokrotnie (od około 20 do prawie 400), osiągając wartość ponad 100 mld dolarów¹⁰. W 1997 r. PPP stosowało tylko pięć krajów (Wielka Brytania, Australia, Republika Południowej Afryki, Japonia oraz Austria), natomiast w trzynaście lat później funkcjonowało ono już na mniejszą lub większą skalę w większości krajów¹¹. Dlatego obecnie znacznie łatwiej byłoby wymienić tereny, na których jeszcze nie pojawiło się, niż te kraje i regiony, w których znalazło zastosowanie.

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, w Norwegii, w pozostałych krajach należących do EOG (EEA) oraz w Serbii, która ostatnio zintensyfikowała współpracę na tym polu z Chorwacją, mającą większe doświadczenia i ambitne plany dotyczące rozwoju PPP¹².

Pozycję pioniera i światowego lidera pod względem aktywności inwestycyjnej w formule PPP niezmiennie zajmuje Wielka Brytania, gdzie od 1992 r. zrealizowanych zostało 980 projektów¹³, a przedsięwzięcia wykonywane z wykorzystaniem tego instrumentu stanowią aż 23% wszystkich inwestycji publicznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej natężenie PPP, struktura i sposób wdrażania są zróżnicowane. O skali dystansu dzielącego Polskę od Wielkiej Brytanii świadczy najlepiej fakt, że o ile w relacji do PKB potencjalne potrzeby naszego kraju są oceniane jako zbliżone do brytyjskich z początków wprowadzania tam na szeroką skalę PPP, o tyle w Polsce analogiczny wskaźnik oscyluje wokół 1%¹⁴. Wartość polskich projektów wynosi jedynie 1,8% rynku PPP w krajach Unii Europejskiej, przy 53% brytyjskich¹⁵. W Portugalii, mającej jeden

¹⁰ A. Noworól, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako motor rozwoju po polityce spójności* [w:] *Polska w Europie wielu prędkości*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VI, Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków 2013, s. 311.

¹¹ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Raport z analizy danych zastanych*, op. cit., s. 16.

¹² R. Petrikić, *Serbia* [w:] *PPP in Europe*, CMS Legal Services EEIG, 2010, s. 105–108; *Serbia looks to Croatian PPPs*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80473> [dostęp 27 lipca 2014 r.].

¹³ W. Grzybowski, *PPP – realia czy mrzonki?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 1 (256).

¹⁴ W.M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011, s. 10; *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, J. Hausner (red.), op. cit., s. 26.

¹⁵ W. Grzybowski, *PPP – realia czy mrzonki?*, op. cit.

z najszerzych na świecie programów realizowanych w formule PPP, skumulowana wartość inwestycji tego typu wynosi około 20% PKB¹⁶.

Pod względem aktywności inwestycyjnej wyróżniają się pozytywnie również Niemcy, gdzie od 2002 r., traktowanego jako początek PPP w tym kraju, do 31 stycznia 2014 r. zawarte zostały 194 umowy o łącznej wartości około 7,6 mld euro (około 31,8 mld zł)¹⁷. Aktywność 16 autonomicznych krajów związkowych (landów) jest tam jednak także wyraźnie zróżnicowana. Pionierem i liderem zastosowania PPP w RFN jest Nadrenia Północna-Westfalia (Nordrhein-Westfalen), gdzie od roku 2002 w ramach tzw. Inicjatywy PPP (*ÖPP-Initiative NRW*) i PPP-Task Force, funkcjonującego w Ministerstwie Finansów tego landu, zawarto 54 umowy. Kolejnymi landami, już o znacznie niższej liczbie umów są: Bawaria (22), Szlezwik-Holsztyn (21), Hesja (20) i Dolna Saksonia (20)¹⁸. Do zainteresowania się tą formą współpracy, która zaowocowała realizacją wielu projektów, skłonił samorządy niemieckie wysoki poziom długu publicznego¹⁹.

Hiszpanię do niedawna wyróżniała liczba projektów PPP zrealizowanych i planowanych w zakresie infrastruktury transportowej. Tylko w latach 1998–2003 podpisano tam 22 projekty koncesji drogowych, których wartość przekroczyła 6 mld euro. Wśród zrealizowanych projektów w tym kraju znalazły się m.in.: autostrada M45 w Madrycie, płatne autostrady Toledo–Madryt i wokół Alicante, płatna droga Ibiza–San Antonio. Na kolejne lata zaplanowana była realizacja wielu odcinków dróg, kontynuacja projektów związanych z budową autostrad, inwestycje w zakresie szybkiej kolei, linia kolei podmiejskiej oraz budowa i utrzymanie metra w Madrycie. Kryzys jednak wyraźnie osłabił pozycję tego kraju, a także kondycję koncesjonariuszy²⁰.

O ile jeszcze w 2010 r. Hiszpania przewodziła na europejskim rynku PPP, to w 2013 r. znalazła się dopiero na szóstym miejscu. Już w 2011 r. jej miejsce zajęła Francja, z 62% udziałem w całkowitej wartości inwestycji

¹⁶ *Sektor PPP w Portugalii*, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Portugalii, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji – Lizbona http://lisbon.trade.gov.pl/pl/analizy_rynkowe/article/detail,267 [dostęp 26 maja 2014 r.].

¹⁷ Z tego 178 projektów o wartości 5,14 mld euro dotyczyło budownictwa ogólnego, a 16 projektów dróg (2,44 mld euro). Na podstawie danych Ministerstwa Transportu i Infrastruktury Cyfrowej RFN (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*). Por. A. Jędrzejewski, 3.1. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, PAPP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10, s. 18.

¹⁸ *Ibidem*, s. 23.

¹⁹ Por. *Instrumenty wsparcia finansowego państwa*, op. cit.

²⁰ Szerzej w części dotyczącej barier i porażek.

cji, a w 2013 r. na drugim miejscu – po Wielkiej Brytanii – uplasowały się Włochy (4,4 mld euro), na czwartym Holandia (trzecie w 2012 r.) a na kolejnych – Turcja i Chorwacja.

O wielkości europejskiego rynku PPP świadczy wartość i liczba projektów, których dynamikę zakłócił jednak kryzys. W 2013 r. łączna wartość transakcji PPP wyniosła 16,3 mld euro, a 80 projektów osiągnęło zamknięcie finansowe, co stanowiło wzrost o 27% w stosunku do roku 2012, gdy analogiczna wartość wynosiła 12,8 mld euro, a zamkniętych było 68 projektów.

Polska była pionierem w zakresie tworzenia prawa związanego z funkcjonowaniem PPP, a w ostatniej dekadzie za rozwojem PPP opowiedziało się nie tylko wiele autorytetów naukowych, środowisk eksperckich, lecz i przedstawiciele różnych stron sceny politycznej i istnieje duża zgodność poglądów w zakresie pilnej potrzeby implementacji PPP do polskiej praktyki realizacji zadań publicznych²¹. Mimo tego, na tle zaawansowania PPP w innych krajach OECD, bilans zmian na tym polu nie jest zbyt optymistyczny. Polskę do niedawna wyprzedzały nie tylko takie kraje europejskie, jak: Wielka Brytania, Niemcy, Portugalia, Hiszpania, Francja, Irlandia i Grecja, ale Czechy, Węgry, Słowacja, a nawet Rumunia, Bułgaria, Chorwacja i Rosja²². Z całą pewnością nie mamy więc do czynienia z poziomem postulowanym i pożądanym. W niespełna pięcioletnim okresie funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (1 stycznia 2009 r. – 30 września 2013 r.) zostało ogłoszonych 277 postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi, z tego 216 (78%) stanowiły realne projekty, tzn. takie których zakres, wartość i przedmiot współpracy różnił się od postępowania zamieszczonego przez daną jednostkę wcześniej (w przypadku postępowań ogłaszanych ponownie). Przy niepowodzeniu w nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym część podmiotów publicznych wszczyniała bowiem ponownie postępowanie dotyczące konkretnego projektu (niekiedy nawet czterokrotnie). Liczba wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów wyniosła w kolejnych latach odpowiednio: w 2009 r. 30, w 2010 r. 46, w 2011 r. 35, w 2012 r. 63 oraz w 2013 r. 42. W tym czasie zawartych zostało tylko 58 umów, z tego jedna w 2009 r., na-

²¹ W lutym 2014 r. minęło pięć lat, odkąd w polskim porządku prawnym zaczęły obowiązywać dwa nowe akty prawne dotyczące współpracy sektora publicznego z prywatnym przy realizacji zadań publicznych, mające na celu uwolnienie wykonywania zadań publicznych przez współdziałanie obu sektorów, czyli ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, ze zm.) oraz ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101, ze zm.).

²² J. Krzemiński, *Nawet Rumunia, Bułgaria i Rosja mają lepiej rozwinięty system PPP*, www.obserwatorfinansowy.pl [dostęp 12 kwietnia 2014 r.]

tomiast w kolejnych latach odpowiednio: 15, 18, 15 oraz 9 umów w roku 2013²³. Choć więc w Polsce niewątpliwie istnieje duży potencjał rozwoju PPP, to fakt, że udawało się wcielić w życie tylko co piąty pomysł urzędników na współpracę z partnerem prywatnym, dowodzi najlepiej, iż niekorzystna i wymagająca poprawy jest skuteczność postępowań związanych z wyborem partnera prywatnego lub koncesjonariusza.

Na tle doświadczeń zagranicznych warto przede wszystkim odnotować zupełnie niezrozumiałe znikome zainteresowanie PPP ze strony agend administracji rządowej, zwłaszcza w warunkach wysokiego poziomu państwowego długu publicznego przy neutralnym dla niego charakterze zobowiązań wynikających z umów o PPP. Musi niepokoić fakt, że w latach 2009–2013 przez administrację rządową została zawarta tylko jedna umowa, natomiast do 2013 r. ich liczba wzrosła do trzech. W większości umów podmiotem publicznym lub koncesjodawcą były jednostki samorządu terytorialnego (JST), przede wszystkim gminy.

Niezależnie od tego, że europejski rynek PPP coraz bardziej rozprzestrzenia się i dywersyfikuje, ponieważ ten instrument wdrażany jest przez kolejne kraje i sektory gospodarki, to w ostatnich latach wyłaniają się nowe światowe potęgi. Już w 2009 r. pod względem wartości i liczby projektów na drugim miejscu za Europą Zachodnią, utrzymującą jeszcze pozycję lidera, uplasowały się Indie, które miały już 450 zakończonych lub realizowanych inwestycji w ramach tego modelu, a w samym tylko 2009 r. zrealizowano tam 20 projektów o łącznej wartości 11,1 mld dolarów (około 20% wartości całego rynku PPP)²⁴. Wysoką pozycję pod względem dojrzałości rynku PPP zajmuje też Australia. Interesujące doświadczenia w zakresie realizacji inwestycji w tej formule ma tam szczególnie stan Victoria.

PPP stanowi ważny instrument realizacji usług publicznych w USA, Japonii, Nowej Zelandii, Republice Południowej Afryki i Kanadzie. O pozycji Kanady, nie bez powodów zaliczanej do światowych liderów, decyduje nie tylko duża aktywność mierzona liczbą i kwotą realizowanych projektów PPP, ale przede wszystkim efektywność rozwiązań systemowych i projektowych²⁵.

²³ Z łącznej liczby postępowań w kolejnych latach zostało ogłoszonych: 44 (15,9%) w 2009 r., 61 w 2010 r. (22,0%), 43 w 2011 r. (15,5%), 77 w 2012 r. (27,9%), a 52 w 2013 r. (18,8%). R. Cieślak, B. Korbus, D. Zalewski, *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego*, op. cit., s. 16.

²⁴ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Raport z analizy danych zastanych*, op. cit., s. 38.

²⁵ Według bazy projektów prowadzonej przez The Canadian Council for Public-Private Partnerships (CCPPP) od 1991 r. do końca kwietnia 2014 r. w Kanadzie zainicjowano 207 projektów PPP o łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych wynoszącej 64,7 mld CAD, z tego aż 164 projekty, czyli prawie 80%, osiągnęło etap rzeczywistej

Rośnie rola PPP w Brazylii, gdzie owocem *boomu* gospodarczego stała się rosnąca liczba dróg, elektrowni, fabryk czy domów, a formuła ta znalazła zastosowanie również w coraz liczniejszych projektach inwestycyjnych związanych z przygotowaniem Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej oraz planowanych Letnich Igrzysk Olimpijskich w roku 2016²⁶.

Również w Chinach PPP wykorzystywane jest na coraz większą skalę, m.in. przy budowie więzień, lotnisk, infrastruktury drogowej, rekultywacji zdegradowanych terenów, w ochronie zlewni i rozwiązywaniu innych problemów środowiskowych²⁷. Duże projekty tego typu pojawiają się w innych krajach azjatyckich, w tym w Kazachstanie, Jordanii, Malezji, Nepalu, Pakistanie, na Filipinach i w Wietnamie. Równocześnie wprowadzane są zmiany w obowiązujących tam regulacjach prawnych. W stymulowaniu rozwoju PPP wykorzystywane są doświadczenia europejskie²⁸, zaangażowany jest także Azjatycki Bank Rozwoju (ang. *Asian Development Bank*, ADB).

Nie brakuje projektów PPP w krajach afrykańskich, m.in. w Kenii, Gambii, Rwandzie czy Ugandzie, gdzie ostatnio wprowadzane są też nowe regulacje umożliwiające ich funkcjonowanie oraz pozyskanie partnerów zagranicznych²⁹.

W krajach rozwijających się dużą rolę w stymulowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego odgrywają międzynarodowe przedsięwzięcia prowadzone w tej formule. Wkład do ich rozwoju wnosi zarówno UE, jej kraje członkowskie, jak i inne państwa oraz organizacje międzynarodowe. Na przykład Komisja Europejska oraz rządy Niemiec i Norwegii finansują Globalny Fundusz Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej,

realizacji, tzn. znajdowało się już w fazie budowy lub fazie eksploatacji. Por. K. Szymański, 3.3. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10, s. 35.

²⁶ *Firms bid for Brazil waste PPP*, <http://www.p3bulletin.com/news/view/80906> [dostęp 28 lipca 2014 r.]; *Brazil's Goiás launches prison PPP*, <http://www.p3bulletin.com/news/view/80709> [dostęp 26 lipca 2014 r.].

²⁷ *ADB signs Chinese water deal*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80710> [dostęp 26 lipca 2014 r.].

²⁸ Dnia 23 lipca 2014 r. rząd Wietnamu podpisał umowę doradczą na rozwój programu PPP z francuskim konsorcjum Egis-Adetef, na mocy której zespół zapewni doradztwo dla Ministerstwa Planowania i Inwestycji w aspekcie strategii, finansów, środowiska, społeczeństwa i instytucji. Ambitny program PPP realizowany przez rząd wietnamski oferuje liczne możliwości w najbliższych latach w tym sektorze. Zob. *French team signs Vietnam PPP plan*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80784> [dostęp 24 lipca 2014 r.].

²⁹ *Kenya seeks US PPP investors*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80504> [dostęp 20 lipca 2014 r.]; *Gambia to increase PPP for electricity generation*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80257> [dostęp 20 lipca 2014 r.].

będący projektem PPP, którego celem jest inwestowanie w fundusze *private equity* specjalizujące się w finansowaniu kapitału, czyli finansowaniu – w zamian za udziały – w małe i średnie projekty i przedsiębiorstwa regionalne. Oferuje on możliwość podziału ryzyka i współfinansowania inwestorom komercyjnym i publicznym³⁰.

Innym dużym przedsięwzięciem (o wartości 3,7 mld dolarów), mającym na celu zwiększenie zaangażowania sektora farmaceutycznego w społeczną odpowiedzialność biznesu oraz podniesienie jego zdolności produkcyjnych w krajach rozwijających się, jest program „Globalny sojusz na rzecz szczepionek i szczepień” realizowany w latach 2000–2015 w 72 krajach, polegający na dostarczeniu szczepionek oraz przeprowadzeniu szczepień dzieci w celu zapobiegania różnym chorobom. W jego realizację zaangażowanych jest szesnastu znanych partnerów finansowych, takich jak: Światowa Organizacja Zdrowia, UNICEF, Bank Światowy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Holandii, instytucje badawcze z całego świata oraz reprezentanci sektora farmaceutycznego³¹.

Duże zaangażowanie Holandii odnotować należy także w finansowanie projektu PPP realizowanego w latach 2008–2010 w regionie Huila w południowej Kolumbii, którego głównym celem było zaniechanie uprawy koki i maku oraz zachęcenie rolników do prowadzenia plantacji kawy. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Holandii występuje również w roli partnera przedsiębiorstwa Nuon w projekcie Fundacji Wiejskich Usług Energetycznych. Celem współpracy, na którą każdy z partnerów przeznaczył po 10 mln euro, jest stworzenie w sześciu krajach Afryki Subsaharyjskiej małych przedsiębiorstw specjalizujących się w wykorzystywaniu energii słonecznej. Ich powoływanie stanowi tylko krok w planie prowadzącym do osiągnięcia głównego założenia projektu, jakim jest uruchomienie do roku 2015 w tym regionie Afryki 85 tysięcy nowych przyłączy energii słonecznej³².

Modele i formy funkcjonowania PPP

Liczba możliwych do realizacji modeli i form PPP, różniących się pod względem składu, zadań, jakie powinny wykonywać, sposobów finansowania

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Większa rola sektora prywatnego w osiąganiu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach rozwijających się*, COM(2014) 263 final.

³¹ H. Rachoń, *System PPP w Wielkiej Brytanii i Holandii*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10, s. 34.

³² *Ibidem*, s. 34.

oraz pozyskiwania środków na ten cel, jest praktycznie nieograniczona i zależy od wyobraźni, potrzeb, możliwości oraz woli stron. Europejskie ścieżki wdrażania PPP w dość istotny sposób różnią się od siebie, zarówno w zakresie założeń ideowych, które leżą u podstaw konstrukcji każdego z modeli, form oraz sposobów ich realizacji, jak i stopnia oraz zakresu zaangażowania sektora prywatnego³³. Tradycyjnie wyróżniane były modele: brytyjski, francuski i niemiecki. Obecnie coraz częściej wymieniany jest też model portugalski lub – spoza Europy – kanadyjski, wyrażający się wysoką jakością procesu planowania i przygotowania projektów w relatywnie krótkim okresie trwania fazy przedrealizacyjnej projektu oraz bardzo niskim odsetkiem postępowań przygotowawczych zakończonych niepowodzeniem. Na ten sukces Kanady złożyło się wiele czynników. Wśród nich warto wymienić otoczenie instytucjonalne, ekonomiczne i finansowe, stwarzające bardzo korzystne warunki dla realizacji i finansowania inwestycji w formule PPP, stabilne, przejrzyste i przyjazne dla biznesu otoczenie prawne i regulacyjne, wysoki poziom kultury administracyjnej i kompetencji w instytucjach sektora publicznego, odpowiedzialnych za rozwój i zarządzanie infrastrukturą. Wymienione czynniki pozwalają stronie publicznej na występowanie w roli równoważnego partnera wobec firm prywatnych i zdecydowanie wspierać rozwój PPP na wszystkich szczeblach systemu administracji, a więc rządu federalnego, rządów poszczególnych prowincji i terytoriów oraz samorządów miejskich i lokalnych³⁴. Ponadto podkreśla się, że przyjęta w Kanadzie formuła projektów PPP zapewnia racjonalną, dobrze wyważoną alokację ryzyka między partnerami, co sprawia, że nie dochodzi tu do spektakularnych wypadków niepowodzenia projektu PPP na etapie realizacji, czyli w fazie budowy lub eksploatacji majątku infrastrukturalnego. Wymownym potwierdzeniem miejsca Kanady w ścisłej czołówce krajów, które potrafiły pomyślnie wdrożyć PPP, jest wynik prestiżowego badania ankietowego przeprowadzonego w 2012 r. przez firmę Deloitte i specjalistyczne wydawnictwo Partnerships Bulletin wśród specjalistów z globalnej branży PPP. Aż 55% respondentów uznało kanadyjski model PPP za najbardziej atrakcyjny; taki wynik był ponaddwukrotnie lepszy niż wskaźnik uzyskany przez Wielką Brytanię (26%), dotąd niekwestionowanego lidera PPP.

W praktyce występują modele mieszane, łączące cechy co najmniej dwóch podstawowych modeli. Mimo pewnych wspólnych cech modele

³³ A.S. Grzelakowski, *Modele PPP i ich zastosowanie w sferze finansowania rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2008, nr 21, s. 11.

³⁴ K. Szymański, 3.3. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie*, *op. cit.*, s. 35–37.

finansowania infrastruktury są bardzo zróżnicowane, odmiany stosowane we Francji czy Hiszpanii różnią się wyraźnie od tych, które występują we Włoszech, Belgii, Holandii, Niemczech czy Portugalii. Dwa ostatnie spośród wymienionych krajów diametralnie różnią się sposobem podejścia do PPP i zakresem jego wykorzystania w praktyce.

Cechy szczególne i właściwości konkretnych modeli PPP w ich wymiarze ekonomiczno-finansowym w pełni uwidaczniają się dopiero przy okazji systemowej, wieloczynnikowej analizy projektów, które były realizowane z ich wykorzystaniem. Potrzebne jest zatem projektowe, kompleksowe podejście do oceny różnych formuł PPP stosowanych w praktyce³⁵. Wybór formy PPP musi być dostosowany do rodzaju realizowanego projektu oraz celów ekonomicznych i społecznych, jakie ma on zapewnić. Analiza wybranych modeli i form PPP wskazuje, że niezależnie od modelu partnerstwa, istnieje zawsze dość silny związek między typem realizowanego projektu a zasadami jego finansowania oraz zarządzania i eksploatacji. Oznacza to, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji projektu infrastrukturalnego w PPP powinno bardziej dominować podejście projektowe niż modelowe³⁶.

Takie sugestie wynikają też z *Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, opracowanych przez Dyrektoriat Generalny Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej w styczniu 2003 r. Komisja podkreślała, że PPP, ze stale zmieniającą się koncepcją, powinno być w sposób rozważny dopasowane do właściwości konkretnego projektu.

Najstarszy w Europie i najbardziej rozwinięty jest model brytyjski, wprowadzony w 1992 r. wraz z przyjęciem specjalnej formuły PPP, tzw. PFI (*Private Finance Initiative*) z typowymi dla niej procedurami przetargów³⁷. Opiera się on na łączeniu przez podmiot prywatny funkcji właściciela infrastruktury i jej operatora, czyli zapewnieniu aktywów trwałych niezbędnych do świadczenia usług. Sektor publiczny na podstawie długookresowych kontraktów nabywa odpłatnie od sektora prywatnego określone aktywa oraz usługi, dla świadczenia których ten ostatni stworzył odpowiedni potencjał wytwórczy. W tym modelu płatności na ogół przybierają charakter

³⁵ *Ibidem*, s. 18.

³⁶ W. Grzybowski, *Polskie PPP potrzebuje realnego wsparcia państwa. Sprawozdanie z konferencji „PPP – rzeczywistość czy fikcja?”*, 29 listopada 2012 r., s. 42, ppp4krakow.pl/files/objects/420/ [dostęp 12 czerwca 2014 r.].

³⁷ PFI, wprowadzone w okresie rządów konserwatystów jako swego rodzaju ukoronowanie liberalnej doktryny gospodarowania M. Thatcher, zostało dość skutecznie przejęte przez laburzystów jako forma realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze finansowania infrastruktury i usług publicznych.

rocznych zobowiązań finansowych. Jednym z najpopularniejszych modeli zarządzania i rozbudowy infrastruktury w ramach PFI stały się kontrakty koncesyjne (*concessions lub operations, maintenance and management contracts*), polegające na przekazaniu podmiotowi prywatnemu obowiązku zrealizowania inwestycji infrastrukturalnej lub świadczenia usług o charakterze publicznym wraz z jednoczesnym transferem określonego ryzyka. W zamian za to inwestor uzyskuje czasowe (z reguły 15–30-letnie) prawo eksploatacji obiektu lub usługi z możliwością pobierania opłat od zewnętrznych użytkowników lub jednoczesnej dopłaty z budżetu jednostki publicznej. W ramach PFI z powodzeniem realizowane są zadania w takich dziedzinach, jak drogi, metro, więziennictwo, obrona narodowa, ochrona zdrowia, pomieszczenia dla administracji i komputeryzacja. Największymi projektami zrealizowanymi w tym modelu są: Eurotunel (Chanel Tunnel Rail Link), London Underground, Koszary Allenby/Connaught, Szpital Barts&London³⁸.

Zaletą modelu brytyjskiego jest to, że firma posiadająca sieć i będąca operatorem ma stabilniejsze warunki działania, jest mniej uzależniona od doraźnych decyzji politycznych, a podmiot publiczny nie ponosi kosztów związanych z dostosowaniem jakości usług do zmieniających się wymogów zewnętrznych. Intencją realizowanej w takiej formie współpracy było zapewnienie wyższej efektywności funkcjonowania sektora publicznego przez dokonanie odpowiedniego transferu ryzyka, kosztów i odpowiedzialności między obu sektorami³⁹. Wymagało to wdrożenia typowych dla sektora prywatnego wysokich umiejętności i standardów w zakresie zarządzania oraz innowacyjności na etapie projektowania, budowy i dostawy usług. Do oceny osiągniętej w wyniku zastosowania tej formuły wartości, a więc nakładów kapitałowych poniesionych na projekty infrastrukturalne finansowane przez inwestorów prywatnych (w całości lub znacznej części), wprowadzono w ramach PFI specjalny wskaźnik porównawczy sektora publicznego, tzw. PSC (*Public Sector Comparator*)⁴⁰. We wstępnej fazie przygotowania projektów infrastrukturalnych do finansowania w ramach PPP, w modelu

³⁸ Do zrealizowanych projektów należą również m.in. oświetlenie ulic w Leeds, gospodarka odpadami w hrabstwie Cornwall, Beshire, Nottingham, modernizacja dróg M1 i M2 w ramach DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*), oczyszczalnia ścieków i usuwanie nieczystości w Ards/North Down (projekt Omega).

³⁹ *Partnerstwo publiczno-prywatne czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości*, www.ppp.it.kielce.pl/index.php/ppp-w-teorii-i-praktyce/ [dostęp 17 kwietnia 2014 r.].

⁴⁰ Badanie efektywności projektu za pomocą PSC polega na zastosowaniu możliwie wszechstronnej oceny porównawczej najlepszej oferty, wybranej w drodze przetargu i jego realizacji przez PPP, z modelem tradycyjnym.

brytyjskim stosuje się zazwyczaj wskaźnik porównawczy publiczno-prywatny, tzw. PPC (*Public-Private Comparator*). Umożliwia on porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym. Mechanizm działania obu parametrów porównawczych – PPC i PSC – stosowany jest w procesie decyzyjnym wiążącym się z wyborem określonego modelu PPP.

Wdrożenie modelu brytyjskiego w warunkach monopolu naturalnego niesie za sobą problemy związane z taryfami oraz z profilem potencjalnego partnera. Konieczne jest wówczas określenie długoterminowego wzrostu taryf. Ze względu na brak substytutów dla danego rodzaju usługi nie można dopuścić, aby swobodnie określano poziom cen. Z drugiej strony ceny powinny pokrywać koszty stałe, koszty zmienne wytworzenia usługi i marżę zysku przedsiębiorstwa⁴¹.

Model PFI stosowany jest w Zjednoczonym Królestwie i w Irlandii Północnej, z wyłączeniem Szkocji, gdzie z kolei preferowany jest model NPD (*Non Profit Distribution*), przyjęty przez tamtejszy rząd jako obowiązujący, który, niezależnie od nazwy, nie jest formułą nieprzynoszącą zysku zaangażowanym partnerom. Uzyskują oni normalną rynkową stopę zwrotu, jak w przypadku innych form finansowania przedsięwzięć PPP przez podmioty prywatne. Dotychczas stosowany był w projektach realizowanych w sektorze szkolnictwa oraz zdrowia. Obecnie wdrażany jest również w sektorze transportu⁴².

We Francji popularnym modelem współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym stała się w latach 90. XX wieku instytucja *Délégation de Service Public*. Model ten zakłada oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury od jej operatora i cechuje się pozyskiwaniem wpływów z opłat użytkowników infrastruktury zarządzanej i utrzymywanej przez koncesjonariusza (w zależności od modelu prawnego – również budowanej). Możliwe są też płatności obciążające jednostkę publiczną. Wybór operatora odbywa się w drodze przetargu. Przed wyborem podmiot publiczny powinien określić, czy posiadany majątek wydzierżawi, czy przekaże do administrowania. Przy wyborze każdego z tych wariantów kontrakt powinien regulować kwestie jakości usług, utrzymania, odtwarzania, rozbudowy majątku, opłat za korzystanie z majątku (w przypadku dzierżawy), usuwania awarii, sposobu finansowania inwestycji, remontów, sposobu wynagradza-

⁴¹ W przypadku monopolu naturalnego wpływ na nie można sobie zagwarantować tylko przez odpowiednie zapisy w umowie sprzedaży infrastruktury. Ważna rola przypada wtedy branżowemu organowi regulacyjnemu, np. w branży ciepłowniczej Urząd Regulacji Energetyki, który powinien kontrolować wzrost taryf oraz ewentualnie określać zasady przyłączenia do sieci nowych odbiorców.

⁴² H. Rachoń, *System PPP w Wielkiej Brytanii i Holandii*, op. cit., s. 24–27.

nia operatora. W swojej podstawowej wersji, opartej na umowie dzierżawy, model ten jest możliwy do zastosowania tylko wówczas, gdy podmiot publiczny ma możliwości sfinansowania niezbędnych inwestycji.

W modelu niemieckim łączone są funkcje właściciela infrastruktury komunalnej i operatora, przy tym zarówno infrastruktura, jak i obsługujący ją operator są własnością podmiotu publicznego⁴³. Wadą jest znaczne ograniczenie samodzielności operatora i duży wpływ polityki na jego funkcjonowanie. Kompetencje odnośnie do ustalania cen za usługi leżą przede wszystkim w gestii władz gminy. Brak możliwości zaplanowania cen, a więc także przychodów na kilka lat z góry, uniemożliwia przygotowanie dobrego biznesplanu, który mógłby być podstawą do poszukiwań źródeł finansowania dla niezbędnych inwestycji. Zaletami tego modelu są z kolei: łatwość utrzymania kontroli nad daną sferą gospodarki komunalnej przez władze publiczne, dla uboższych mieszkańców z reguły niskie ceny, dla dyirekcji przedsiębiorstwa będącego operatorem – relatywnie niewielka odpowiedzialność za stan przedsiębiorstwa, powiązana z dość wysokim poziomem bezpieczeństwa, gdyż ewentualne problemy, np. finansowe, musi rozwiązać gmina.

O ile w Niemczech przy budowie i finansowaniu sieci dróg federalnych stosowany jest głównie, sukcesywnie rozwijany, tzw. model operatorski, o tyle w Portugalii, wzorującej się w dużym stopniu na rozwiązaniach brytyjskich, opracowany został program stosowany również głównie w obszarze infrastruktury drogowej, oceniany jako jeden z najlepiej przygotowanych i najbardziej efektywnych w Europie, osiągający faktycznie największe sukcesy na kontynencie. Dlatego właśnie dość często w literaturze wymienia się także model portugalski. W jego realizację zaangażowane są trzy grupy podmiotów⁴⁴:

- rząd oraz jego agendy, takie jak np. Portugalski Zarząd Dróg (IEP),
- sektor prywatny, a więc firmy budowlane i inne z sektora usług oraz banki przejmujące w określonych przypadkach funkcję inwestora,
- Europejski Bank Inwestycyjny, który włącza się już we wstępnej fazie realizacji projektów, pełniąc rolę swoistego katalizatora, wspomaga rząd w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w sferze długookresowego finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

⁴³ Według tego właśnie modelu funkcjonuje większość polskich przedsiębiorstw ciepłowniczych oraz wodno-kanalizacyjnych.

⁴⁴ W realizacji projektów drogowych w Portugalii partycypowały łącznie 53 banki z Portugalii (BPI), Hiszpanii, Niemiec, Wlk. Brytanii, Francji, Włoch, Irlandii, Holandii i Japonii. Por. A.S. Grzelakowski, *Modele PPP i ich zastosowanie*, op. cit., s. 11.

Do głównych cech i zasad działania portugalskiego modelu PPP należą:

- udzielanie trzydziestoletnich koncesji przy równoczesnym zagwarantowaniu stabilizacji wynegocjowanych uregulowań prawnych,
- wyłączenie ze wstępnej fazy przetargów najlepszej zgłoszonej oferty w zakresie eksploatacji i zarządzania infrastrukturą,
- wprowadzenie silnie konkurencyjnego mechanizmu w zakresie udzielania kontraktów na budowę i zarządzania infrastrukturą, z udziałem wielu firm międzynarodowych,
- zastosowanie nietypowej kombinacji w zakresie rozwiązań i procedur prawnych udzielania kontraktów; umowy koncesyjne i inne podstawowe regulacje dotyczące projektu oparte na systemie prawnym obowiązującym w Portugalii, natomiast kontrakty finansowe sporządzane na bazie prawa brytyjskiego, w celu ułatwienia procesu pozyskiwania i obsługi średniookresowych pożyczek oferowanych przez grupy banków międzynarodowych na bazie stawki LIBOR (*syndication of the loan facilities*)⁴⁵.

Znaczenie kontraktów koncesyjnych dostrzegła Unia Europejska, podejmując próbę harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich w zakresie udzielania i wykonywania koncesji. W rozumieniu prawa wspólnotowego koncesja uznana została za szczególną formę zamówienia publicznego i jako taka weszła stopniowo do porządków prawnych wielu innych krajów członkowskich, a obecnie jest stosowana we wszystkich państwach UE. Wartość kontraktów koncesyjnych na budowę i zarządzanie infrastrukturą w takich krajach, jak Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Holandia, państwa skandynawskie, Irlandia, Grecja, Czechy, Bułgaria, Rumunia, Węgry, sięga setek milionów euro⁴⁶. Przykładami takich inwestycji są m.in.: rozbudowa systemu wodno-kanalizacyjnego w Rostocku, tunel pod rzeką Warnow w tym samym mieście, budowa i eksploatacja sieci kolejowej TAV we Włoszech, sieć szybkiej kolei Amsterdam–Bruksela–Paryż (HSL-Sud) czy autostrady płatne w Hiszpanii. Najczęściej korzystano w nich z modelu brytyjskiego lub francuskiego.

Jako najbardziej rozpowszechnione odmiany modelu koncesyjnego KE wyróżnia:

⁴⁵ Efektem przyjętych w Portugalii kompleksowych rozwiązań w zakresie wdrażania PPP w obszarze samej tylko rozbudowy sieci drogowej była budowa i modernizacja do 2007 r. 2850 km dróg ekspresowych i autostrad (a nie 2014, jak zakładano w wariantcie tradycyjnym). Sieć tę eksploatować będzie łącznie 18 operatorów.

⁴⁶ *Geneza i rozwój PPP w Europie*, http://ppp4krakow.pl/O_PPP/Definicja_geneza_i_ewolucja/.

- BOT (ang. *Build-Operate-Transfer*) – buduj, eksploatuj, przekaz,
- DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*) – projektuj, buduj, finansuj i eksploatuj,
- BOO (*Build-Own-Operate*) – buduj, posiadaj i eksploatuj.

W BOT udział inwestora prywatnego polega na wybudowaniu, zarządzaniu i eksploatacji wybudowanej infrastruktury przez określony czas, po upływie którego obiekt jest przekazywany partnerowi publicznemu do dalszej eksploatacji. Celem tego modelu jest przeniesienie ryzyka budowlanego i związanego z eksploatacją na partnera prywatnego.

DBFO jest taką formą PPP, w której partner prywatny w ramach współpracy projektuje stosowną infrastrukturę, realizuje swój projekt (buduje), finansując samodzielnie prace konstrukcyjne i projektowe, następnie przez oznaczony w umowie czas eksploatuje wybudowaną infrastrukturę, świadcząc mieszkańcom odpowiednie usługi, a po jego upływie przekazuje na rzecz podmiotu publicznego. Umowa z podmiotem prywatnym zawarta jest na projekt, budowę, finansowanie i obsługę obiektu przez określony czas, po upływie którego prawo własności zostaje przeniesione na stronę publiczną. W trakcie kontraktu inwestycja jest własnością partnera prywatnego i jest on operatorem. Przedmiotem umowy jest także finansowanie obiektu przez czas określony w umowie. Taki stan prawny nakłada na niego konieczność znalezienia środków niezbędnych do wykonania inwestycji. Ponosi ryzyko projektowe, budowlane oraz związane z eksploatacją. Istnieje możliwość odzyskania kosztów poniesionych przez stronę prywatną poprzez subwencje ze środków publicznych.

Do mocnych stron formuły DBFO, oprócz tych przypisywanych modelom BOT, zalicza się możliwość pozyskania funduszy prywatnych. Dodatkowo ten rodzaj współpracy ma korzystny wpływ na obsługę zadłużenia, wymuszając dyscyplinę w tym zakresie (czyli poprawia wskaźnik zadłużenia finansowego władz publicznych). KE wskazała również, że w przypadku DBFO mamy do czynienia z bardziej przewidywalnym profilem rzeczywistych kosztów. Dodatkowo ta forma zwiększa możliwości w zakresie przyspieszenia programu budowy⁴⁷, pozwala na przeniesienie ryzyka w szerszym zakresie niż inne formy, co w większym stopniu motywuje partnera prywatnego do szacowania kosztów projektu na cały cykl

⁴⁷ Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, opracowanie przygotowane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie, Ministerstwo Gospodarki, Departament Instrumentów Wsparcia, Warszawa 2007, s. 45.

życia przedsięwzięcia. Wszelkie odmiany DBFO wiążą się z połączeniem zasadniczych obowiązków, co należy rozumieć jako maksymalne obciążenie partnera prywatnego odpowiedzialnością za projekt. Formuła ta najlepiej sprawdza się w przypadku inwestycji obejmujących w znacznej części eksploatację, czyli takich, gdzie efektywna eksploatacja infrastruktury ma zasadnicze znaczenie, np. projekty dotyczące gospodarki odpadami, gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz dróg.

Komisja Europejska wśród słabych punktów DBFO wymienia, analogicznie jak w pozostałych rodzajach PPP, potencjalną sprzeczność pomiędzy planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych oraz dużo bardziej skomplikowany charakter umów zaliczanych do tej kategorii. W związku z tym cała procedura wyłonienia partnera prywatnego jest bardziej złożona i ostatecznie może się przedłużyć w porównaniu z sytuacją, w której współpracę oparto by na modelu BOT. Niemniej, tak jak w przypadku tego ostatniego, również DBFO wymusza na podmiocie publicznym konieczność monitorowania zarządzania umową i jej realizacją (szczególnie staranna kontrola partnera prywatnego). Warto również mieć na względzie, że przyjęcie omawianego modelu za podstawę współpracy sektorów publicznego i prywatnego niesie ze sobą ryzyko ponoszenia kolejnych znacznych kosztów wyboru nowego partnera prywatnego, jeśli zaistnieje konieczność jego zmiany. KE podkreśliła też, że DBFO może wymagać gwarancji w kwestii finansowania. Za wadę uznaje to, iż omawiany model PPP wymusza zmianę systemu zarządzania⁴⁸.

Rozszerzeniem modelu DBFO jest BOO, gdzie inwestor prywatny przez pobieranie opłat za usługi świadczone na wybudowanej infrastrukturze otrzymuje zwrot poniesionych nakładów na jej budowę oraz jest właścicielem wybudowanej infrastruktury.

W BOOT – buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługi – przekaz (Build-Own-Operate-Transfer) partner prywatny projektuje i buduje z własnych środków wymaganą infrastrukturę, potem zarządza nią i utrzymuje przez czas trwania kontraktu; inwestycja jest własnością prywatną; koszt bieżącej eksploatacji oraz ewentualna spłata długu są pokrywane z subwencji publicznej; po określonym czasie prawo własności przechodzi na podmiot publiczny.

BTL – buduj – przekaz – dzierżaw (Build-Transfer-Lease) – partner prywatny finansuje i realizuje inwestycję, biorąc na siebie ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w jej realizacji; następnie prawo własności do

⁴⁸ Analiza prawna możliwości realizacji przez podmioty publiczne projektów PPP na innej podstawie prawnej niż ustawa o PPP, Platforma PPP, Warszawa 2014, s. 9.

inwestycji zostaje przekazane na rzecz podmiotu publicznego, a podmiot prywatny na podstawie umowy dzierżawy zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu strony publicznej.

BOR, czyli buduj – eksploatuj – odnawiaj koncesję (*Build-Operate-Renewal*), jest koncesją *sensu stricte*, gdyż wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP albo to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej; zastosowana jest tu zasada rynkowa „korzystający płaci” oraz przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka projektowego, budowlanego i związanego z eksploatacją.

Znane są także inne modele współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym:

- BT – buduj i przekaz natychmiast,
- DBO – projektuj, buduj, eksploatuj,
- MOT – modernizuj, posiadaj/eksploatuj i przekaz,
- BLT lub BRT – buduj, najmuj lub dzierżaw i przekaz,
- DCMF – projektuj, buduj, zarządzaj i finansuj,
- ROO – uzdrów, posiadaj i eksploatuj.

Warto wspomnieć także o nowym rodzaju europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli wspólnych inicjatywach technologicznych w zakresie badań (WIT) realizowanych wcześniej na poziomie siódmego programu ramowego, opartego na art. 171 Traktatu WE, a obecnie programu „Horyzont 2020”, na podstawie art. 187⁴⁹. W tym instrumencie, utworzonym, aby wspierać badania europejskie w dziedzinach, w których skala i charakter celów sprawiają, że tradycyjne instrumenty są niewystarczają-

⁴⁹ Pięć wspólnych inicjatyw technologicznych utworzonych zostało w następujących dziedzinach: leki innowacyjne, lotnictwo, ogniwa paliwowe i technologie wodoro-
we, nanoelektronika oraz systemy wbudowane. W trzech spośród nich (leki innowacyjne, wspólne przedsiębiorstwo „Czyste niebo” oraz wspólne przedsiębiorstwo na rzecz technologii ogniw paliwowych i technologii wodorowych) środki publiczne pochodzą wyłącznie z funduszy wspólnotowych zasilających budżety tych inicjatyw. W przypadku dwóch innych inicjatyw (ARTEMIS i ENIAC) środki te połączono z funduszami uczestniczących państw członkowskich lub krajów biorących udział w siódmym programie ramowym, przekazywanymi za pośrednictwem krajowych agencji finansujących. Udział partnerów prywatnych stanowią wkłady rzeczowe do projektów finansowanych przez wspólne inicjatywy, w których uczestniczą ci partnerzy. Budżety wspólnych inicjatyw technologicznych na okres do 2017 r. wynoszą od 1 do 3 mld euro. Do 2020 r. UE wspólnie z przedsiębiorstwami prywatnymi chce zainwestować w badania i innowacje 22 mld euro. Por. *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki*, op. cit., s. 8–11, europa.eu/rapid/press-release_IP-13-668_pl.htm [dostęp 12 września 2014 r.].

ce, zarówno partnerzy publiczni, jak i prywatni uczestniczą w pokrywaniu bieżących kosztów (administracyjnych) wspólnej inicjatywy. Dzięki takim partnerstwom możliwe jest⁵⁰:

- znalezienie opłacalnych rynkowo rozwiązań przez wspieranie międzynarodowych badań na dużą skalę prowadzonych w obszarach ważnych z punktu widzenia konkurencyjności europejskiego przemysłu,
- zintegrowanie i zinternalizowanie celów mających duże znaczenie dla społeczeństwa, takich jak propagowanie alternatywnych źródeł energii i bardziej efektywnego korzystania z energii oraz zasobów, wspieranie transportu opartego w większym stopniu na zasadzie zrównoważonego rozwoju, zapobieganie zmianom klimatu, zapewnianie wysokiej jakości opieki zdrowotnej po przystępnych cenach,
- wspólne zmobilizowanie i spotęgowanie efektów *know-how* oraz środków (prywatnych, europejskich i krajowych), ograniczenie zjawiska rozdrobnienia wynikającego z mnogości projektów krajowych stawiających sobie podobne lub częściowo pokrywające się cele,
- wykorzystanie umiejętności i innowacji, jakie oferuje sektor prywatny, dzięki odpowiednim uzgodnieniom dotyczącym rozłożenia ryzyka.

Doświadczenie zdobywane wraz ze stopniowym usamodzielnianiem się pięciu istniejących wspólnych inicjatyw technologicznych i osiągnięciem przez nie pełnej operacyjności będzie można wykorzystać w trakcie tworzenia kolejnych partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze badań naukowych.

Europejskie Centrum Wiedzy w zakresie PPP

Wiele autorytatywnych raportów potwierdzało, że mimo znacznej wiedzy i doświadczenia w sektorze publicznym brak współpracy i stosowania najlepszych praktyk ogranicza gospodarczą wydajność i rozwój PPP w Unii Europejskiej. Aby umożliwić lub ułatwić władzom publicznym państw członkowskich i państw kandydujących bardziej efektywne uczestnictwo w transakcjach PPP, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) we współpracy z Komisją Europejską uruchomił 16 września 2008 r. Europejskie Centrum Wiedzy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (European PPP Expertise

⁵⁰ *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki, op. cit., s. 6–7.*

Centre – EPEC) z siedzibą w Luksemburgu. Głównym jego zadaniem jest pomoc dla sektora publicznego w zakresie wiedzy specjalistycznej o PPP⁵¹.

Zespół wykonawczy EPEC składa się z doświadczonego personelu EBI oraz ekspertów z krajowych zespołów zadaniowych PPP. Świadczy on usługi, w formie praktycznego i operacyjnego poradnictwa, polegające na udostępnianiu ekspertyz i możliwości dzielenia się doświadczeniem w zakresie PPP, a także na wsparciu politycznym i programowym.

Członkostwo w EPEC jest ograniczone do władz publicznych, których rolą jest polityczna odpowiedzialność za projekty i programy PPP, oraz ich promocja na poziomie krajowym lub regionalnym. EPEC nie oferuje jednak porad w sprawach indywidualnych projektów. Kilkadziesiąt zespołów zadaniowych i jednostek PPP z całej UE wyraziło wolę zostania członkiem i większość zawarła umowę członkowską. Czynny udział w pracach EPEC biorą również podmioty z Polski.

Struktura projektów realizowanych w formule PPP

Pod względem formalnoprawnym nie ma ograniczeń branżowych dotyczących formuły PPP. Przedmiotem współpracy mogą być niemal wszystkie zadania publiczne, szczególnie z zakresu usług użyteczności publicznej. Różnorodność obszarów, w których znalazł zastosowanie tryb PPP i koncesji, wskazuje, że funkcjonujące w Polsce od lutego 2009 r. przepisy są narzędziem uniwersalnym i dają dużą swobodę, pozwalając podmiotom publicznym realizować przedsięwzięcia różnego typu.

Według raportów EPEC w europejskich projektach PPP dominują: edukacja, usługi publiczne, transport, porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz służba zdrowia⁵².

W Wielkiej Brytanii głównymi dziedzinami, w których stosowane jest PPP, są: ochrona zdrowia – 279 inwestycji (28%), edukacja – 230 projektów (23%)⁵³, budynki użyteczności publicznej – 229 przedsięwzięć (23%) oraz infrastruktura transportowa – 68 inwestycji (7%). Małą liczbowo (29), lecz znaczną pod względem wartości, grupę stanowią projekty drogowe i autostradowe, a także oświetlenie uliczne (20), infrastruktura kolejowa i pozostała szynowa (16), ochrona środowiska (58) oraz sport i rekreacja (13), a nawet infrastruktura więzienna (13). W formule PPP budowane są drogi,

⁵¹ <http://www.epec.net/history.php> [dostęp 16 czerwca 2014 r.].

⁵² *Market Update Review of the European PPP Market in 2013*, European PPP Expertise Centre, 2014.

⁵³ W ciągu dziesięciu lat w Wlk. Brytanii 800 projektów PPP dotyczyło budowy nowych szkół.

linie kolejowe, metro, a także budynki rządowe. Liczne są projekty z obszaru ochrony środowiska. Taka struktura stanowi jaskrawy kontrast w stosunku do struktury projektów PPP w Polsce, gdzie na pierwszym miejscu znajdują się obiekty i usługi sportowo-rekreacyjne, natomiast na ostatnim ochrona zdrowia⁵⁴.

Również struktura przedsięwzięć PPP we Francji jest inna niż w Polsce. Tam na poziomie samorządowym realizowane są przede wszystkim projekty rewitalizacji miast związane z planowaniem miejskim oraz inicjatywy polegające na budowie i obsłudze placówek edukacyjnych. Natomiast na poziomie narodowym są to wielkie inwestycje w szybką kolej i drogi. Należy podkreślić, że wola polityczna francuskiego rządu i sprzyjanie rozwojowi technologii cyfrowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, a także organizacja EURO 2016 we Francji dają dodatkowy bodziec do realizacji przez samorząd projektów w tych sektorach. Nie brakuje tam nowych przedsięwzięć PPP, wśród których są umowy na budowę dróg, gdzie kilka samorządów (w formie podobnej do związku gmin) wspólnie występuje w roli podmiotu publicznego. Na uwagę zasługuje także wielki projekt oszczędności energii w obiektach publicznych prowadzony w Paryżu, którego celem jest redukcja zużycia energii o 75% do 2050 r. w porównaniu z 2004 r., na terenie zarówno miasta, jak i całego regionu Île-de-France, a do 2020 r. zaoszczędzenie 30% energii i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przez przeprowadzenie remontu izolacji cieplnej w 600 szkołach. Znaczna część tego ogromnego przedsięwzięcia ma być zrealizowana z wykorzystaniem PPP. Obserwując rozwój PPP we Francji, trzeba oczywiście wziąć pod uwagę, że jest to rynek dojrzały, który rozwija się trzecią dekadę, jednakże jakość tej „dojrzałości” i rozmach inwestycyjny nie byłyby możliwe bez realnego wsparcia (w tym finansowego) ze strony państwa francuskiego⁵⁵.

W Niemczech PPP znajduje dużo szersze zastosowanie w branżach, które w Polsce pozostają mało wykorzystywane w kontekście PPP, czyli przede wszystkim w sektorach: edukacji, budynków administracyjnych, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości czy drogownictwa⁵⁶. Ma tam miejsce bieżące finansowanie działań partnera prywatnego z budżetu publicznego w postaci opłaty za dostępność, która w Polsce występuje jako dominujący element wynagrodzenia strony prywatnej w zaledwie 15% przypadków

⁵⁴ W. Grzybowski, *PPP – realia czy mrzonki?*, op. cit.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ A. Jędrzejewski, 3.1. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, op. cit.; *Instrumenty wsparcia finansowego państwa*, op. cit.

(9 spośród 58 zawartych umów o PPP w Polsce)⁵⁷. Inaczej niż w Niemczech, w Polsce najbardziej preferowanym typem projektów PPP są wciąż przedsięwzięcia natury koncesyjnej, gdzie nie ma płatności z budżetu publicznego albo są możliwie zminimalizowane. Do tego często mamy do czynienia z przedsięwzięciami wyłącznie usługowymi lub takimi, które da się finansować z oszczędności, a więc typu ESCO (*Energy Saving/Service Company*), jak choćby w przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Wśród branż, które funkcjonują w formule PPP w Polsce, lecz z kolei nie znajdują tak szerokiego zastosowania w Niemczech, wymienić można: gospodarkę odpadami, energetykę (w tym efektywność energetyczną za sprawą termomodernizacji), sieci miejskie (woda, ścieki, gaz, prąd), transport publiczny, jak również sektor ICT, głównie ze względu na budowę w ramach projektów hybrydowych sieci szerokopasmowych. Dość duże zastosowanie PPP, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, widoczne jest w sektorze sportu, rekreacji, turystyki i kultury⁵⁸.

W wielu krajach nie brakuje projektów PPP w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Na podkreślenie zasługuje m.in. program obejmujący budowę w San Paulo ponad 20 000 mieszkań socjalnych.

Spośród dziedzin, w których zastosowanie PPP byłoby w Polsce ze wszech miar uzasadnione, wymienić należy niewątpliwie system penitencjarny oraz inwestycje z zakresu bezpieczeństwa. Udana przykłady zastosowania formuły PPP w sektorze więziennictwa można znaleźć nie tylko w Wielkiej Brytanii⁵⁹, Stanach Zjednoczonych⁶⁰ czy Australii, mających w tym zakresie bogate tradycje, lecz i w innych krajach, które także borykają się z problemami na tym polu. Do wykorzystania PPP przygotowują się nowe państwa, m.in. Litwa⁶¹.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ A. Jędrzejewski, 3.1. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, op. cit., s. 21.

⁵⁹ Uczestnikom wizyty studyjnej z Polski umożliwiono nawet obejrzenie więzienia w Everthorpe, obiektu który powstał w 1991 r. i przez 21 lat był zarządzany przez partnera prywatnego, a od 2012 r., po wygaśnięciu zawartego kontraktu PPP, jego zarządzanie przeszło w ręce podmiotu publicznego. Por. A. Kargol-Wasiluk, 4.5. *Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie PPP – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii*, PAPP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” nr 9, s. 77–78.

⁶⁰ Gdzie pierwsze więzienie prywatne powstało już w 1825 r. w stanie Kentucky, a nieco później kolejne takie projekty pojawiły się też w Luizjanie, Arizonie i Oklahomie.

⁶¹ W dniu 30 lipca 2014 r. rząd litewski ogłosił nowy program rozwoju więzień z zastosowaniem modelu PPP. Zakłada on budowę nowego więzienia na obrzeżach Wilna i budowę aresztów śledczych w Szawlach, Kłajpedzie. Por. *Lithuania launches prison PPPs*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/80982> [dostęp 31 lipca 2014 r.].

Strategie implementacji PPP do praktyki świadczenia usług publicznych

Jakkolwiek w krajach, w których PPP jest szeroko stosowaną formą świadczenia usług publicznych, preferencje w zakresie przedmiotu PPP są różnie ustalone, to w większości z nich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym wszystkich szczebli priorytetowy kierunek działania, korzystny w wymiarze krajowym⁶².

Analiza poziomu dojrzałości PPP i rozwiązań instytucjonalno-prawnych w wybranych 16 krajach Europy i 6 krajach pozaeuropejskich (Australia, Brazylia, Indie, Japonia, Kanada i USA) potwierdziła tezę o silnej, pozytywnej zależności między skalą wykorzystania formuły PPP w procesie świadczenia usług publicznych a aktywnie realizowaną, świadomą polityką uruchamiania specjalnych regulacji prawnych. Ważne, aby odbywało się to nie tylko na poziomie rozwiązań ustawowych, ale dotyczyło także standaryzacji procedur postępowania, w tym i przeprowadzania analiz zasadności wyboru formuły PPP jako przynoszącej większe korzyści niż stosowanie formuły tradycyjnej (zlecenie działania wynagradzane ze środków publicznych). Te doświadczenia potwierdzają, że sformułowanie strategii implementacji PPP do praktyki świadczenia usług publicznych i propagowanie jej istotnej roli sprawia, że udział PPP w świadczeniu tych usług jest rzeczywiście znaczny i stale rośnie. Niezwykle istotne jest zatem opracowanie i wdrażanie krajowej strategii korzystania z formuły PPP oraz przedstawienie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki wykorzystania PPP, w tym:

- preferowanych pól jego stosowania (sektory usług),
- systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzyści realizowanych projektów wraz z wykreowaniem instytucji spełniających te funkcje,
- koncepcji upowszechniania i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym odpowiednich dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań,
- programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty,
- pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz instytucji wspierających rozwój PPP: weryfikujących korzyści wy-

⁶² *Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i świata. Centra PPP, analiza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2011, s. 40.*

boru tej formuły, koordynujących oraz monitorujących realizację i funkcjonowanie projektów PPP,

- uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądanych standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji weryfikujących korzyści z wyboru formuły PPP, programowo koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP.

PPP Unit – centrum kompetencyjne

We wszystkich krajach, które mają sformułowaną strategię działania w zakresie stosowania PPP, a projekty tego typu odgrywają ważną rolę w procesie świadczenia usług publicznych, istnieją specjalne jednostki – instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w zakresie promocji i upowszechniania wyboru tej właśnie formy działania. Funkcjonują one na szczeblu krajowym i regionalnym (federalnym) z funkcją koordynacyjno-analityczną (ocena skuteczności i korzyści ekonomicznych jednostkowych projektów). W większości z nich istnieją też instytucje analizujące korzyści wyboru formuły PPP, jej przewagę nad tradycyjną formą realizacji i świadczenia usługi publicznej. Działania te powierzane są instytucjom publicznym lub zlecane poza administrację publiczną, ale przez nią autoryzowane, a jednostki publiczno-prywatne lub całkowicie prywatne pełnią przede wszystkim funkcje propagatora wzorców dobrych praktyk (w tym standardów postępowania) oraz szkoleniowo-promocyjne. Zawsze oznacza to powstanie centrów kompetencyjnych PPP, określonych jako PPP Unit.

W znakomitej większości przypadków jednostki PPP, jeżeli nawet nie są częścią administracji publicznej, to podlegają jej nadzorowi – najczęściej wykonywanemu przez ministerstwo finansów, ministerstwo gospodarki, ministerstwo transportu lub ministerstwo skarbu – a ich działanie finansowane jest w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, ze środków publicznych.

W 29 krajach europejskich działają, pod różnymi nazwami i o różnym statusie organizacyjno-własnościowym, 74 jednostki utworzone w celu upowszechnienia PPP w praktyce gospodarczo-społecznej. Forma i struktura centralnych jednostek zajmujących się PPP jest zróżnicowana. Według stanu na rok 2010 w badanych 16 krajach europejskich istniało 57 jednostek utworzonych dla celu upowszechnienia PPP w praktyce gospodarczo-społecznej, z tego 39 – to jednostki publiczne, 12 – publiczno-prywatne, 6 – prywatne.

Przywoływana analiza Fundacji Centrum PPP⁶³ pokazuje wyraźny związek między występowaniem dedykowanych PPP regulacji ustawowych i tworzeniem na poziomie krajowym jednostek promujących PPP, a prowadzeniem skutecznej polityki upowszechniania tej formy realizacji usług publicznych. Tylko w dwóch krajach nie funkcjonują publiczne jednostki PPP. Pozostałe uruchomiły specjalne instytucje promujące implementację PPP. Także we wszystkich sześciu analizowanych krajach pozaeuropejskich władza publiczna odgrywa bardzo aktywną rolę – zarówno w zakresie formułowania regulacji prawnych, polityki upowszechniania PPP, jak i instytucji wspierających ten proces. We wszystkich istnieją publiczne centra kompetencji PPP, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym.

Tworzenie publicznych centrów kompetencji PPP jest silnie powiązane z rolą, jaką polityka państwa nadaje PPP w zaspokajaniu potrzeb publicznych.

W Kanadzie, jednym z najbardziej zaawansowanych krajów pod względem wdrażania projektów PPP, daleko rozwinięta współpraca biznesu z podmiotem publicznym jest możliwa dzięki olbrzymiemu wsparciu politycznemu. Angażuje się w nie zarówno rząd Kanady, jak i władze poszczególnych prowincji i władze lokalne. Co więcej, w celu promowania tej idei powstała Canadian Council for Public-Private Partnership. Jednocześnie w Kanadzie istnieje rządowa agencja P3 Canada, która dysponuje budżetem w wysokości 1,2 mld dolarów przeznaczonym wyłącznie na dofinansowywanie projektów partnerskich. Państwo to najczęściej realizuje projekty partnerskie według formuły DBFM [*Design, Build, Finance, Maintain* – zaprojektuj, wybuduj, sfinansuj, operuj (utrzymuj)], w której partner prywatny przejmuje odpowiedzialność za projektowanie, konstrukcję, finansowanie, utrzymanie i w niektórych przypadkach zarządzanie obiektem, zwykle przez 25–35 lat. Odmiana tego właśnie modelu – DBFO – jest wdrażana przy budowie szpitala powiatowego w Żywcu. To, co wyróżnia kanadyjskie partnerstwo, to także stabilność inwestycji. Projekty po ich ogłoszeniu nie mogą już być anulowane. Dobrą praktyką wprowadzaną w Kanadzie jest również transparentność rozwiązań oraz dbałość o szybkość podejmowania decyzji. Od momentu wyboru partnera prywatnego umowę trzeba podpisać w czasie 30–90 dni. Wszystkie te czynniki spowodowały, że państwo to stało się bardzo atrakcyjnym partnerem dla światowych firm.

Bogate doświadczenia w zakresie wykorzystywania formuły PPP w projektach inwestycyjnych ma Portugalia, gdzie funkcjonowanie PPP koordynuje Parública, spółka ze 100% udziałem państwa powołana do zarządza-

⁶³ *Ibidem.*

nia jego udziałami w innych spółkach, a także w celu realizacji projektów PPP i procesu prywatyzacji, oraz Generalna Dyrekcja Skarbu i Finansów (Direcção-Geral de Tesouro e Finanças)⁶⁴. Parpública świadczy usługi wsparcia na rzecz Ministerstwa Finansów. Jednym z podstawowych błędów popełnionych przez Portugalczyków, obecnie naprawianym, był brak zespołu wykształconych i doświadczonych specjalistów. Rząd portugalski doszedł jednak do wniosku, że należy stworzyć taką strukturę. W dniu 17 czerwca 2014 r. parlament uchwalił nową ustawę dotyczącą promowania PPP i zatrudnienia doradców w celu poprawy procesu wdrażania projektów tego typu. Poparły ją wszystkie trzy główne partie w kraju⁶⁵. Zgodnie z nowymi ramami prawnymi powołany zostanie zespół ekspercki podległy Ministerstwu Finansów, zajmujący się całością procesu PPP. Będzie on brał udział w przygotowaniu przedsięwzięć PPP, udzielał wsparcia eksperckiego instytucjom publicznym, pełnił ciągły nadzór nad planem ekonomiczno-finansowym oraz realizacją kontraktów. W niektórych przypadkach przyjmie na siebie obowiązki zarządzającego umowami, opracuje też modele dokumentacji i będzie przedstawiał sprawozdania kwartalne⁶⁶.

W Portugalii partner prywatny startujący w przetargu „przyprowadza ze sobą” bank. Od jego zdolności negocjacyjnych zależy, na jaki kredyt będzie mógł liczyć. Portugalskie umowy PPP (powyżej pewnej kwoty) poddawane są kontroli przez Trybunał Obrachunkowy, który sprawdza, czy umowa została dobrze skonstruowana. Jeśli Trybunał stwierdzi, że jedno z założeń przygotowania PPP i wyboru partnera nie zostało spełnione, nie wyraża zgody na projekt. Do tych założeń należą m.in. publiczna analiza komparatywna, analiza środków budżetowych, analiza wrażliwości (popyt i kształtowanie się parametrów makroekonomicznych), odpowiednie schematy finansowania. Do czasu podjęcia decyzji przez Trybunał nie mogą być dokonywane żadne płatności (wcześniej było inaczej, powyższą zasadę wprowadzono, aby uniknąć sytuacji, gdy w razie braku zgody ze strony Trybunału Obrachunkowego trzeba było zapłacić partnerowi prywatnemu za już wykonane prace). Trybunał Obrachunkowy pilnuje, aby zostały zachowane zasady konkurencji (np. żeby w trakcie negocjacji z dwoma wybranymi partnerami nie zostały wynegocjowane gorsze warunki niż ogłoszone w przetargu). W Portugalii z zakresu stosowania przepisów regulujących PPP wyłączone zostały inwestycje, w których nakład brutto dla sektora

⁶⁴ <http://www.parpublicasgps.com/>.

⁶⁵ *Portugal parliament approves PPP bill*, <http://www.pppbulletin.com/news/view/79513> [dostęp 18 czerwca 2014 r.].

⁶⁶ E. Bagińska, 3.1. *Misja studyjna PPP do Portugalii*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2012, nr 3, s. 34–35.

publicznego wynosi poniżej 10 mln euro, oraz inwestycje poniżej 25 mln euro, przy czym kwoty te odnoszą się do całego okresu trwania PPP (wliczając koszty utrzymania, konserwacji, reperacji i wymiany części). Porozumienia partnerskie mają na celu oszczędność, większą skuteczność alokacji środków publicznych niż w innych modelach kontraktacji oraz polepszenie usług pod względem ilościowym i jakościowym.

W Irlandii, przodującej jeśli chodzi o otoczenie instytucjonalne, rząd jest bardzo mocno zaangażowany w promowanie projektów PPP, co do czasu kryzysu wyraźnie wpływało na osiągnięcie wysokiej pozycji tego kraju wśród państw europejskich, nie pomogło jednak w wyeliminowaniu jego negatywnych skutków.

Również w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Austrii i Holandii utworzone zostały specjalne instytucje, najczęściej rządowo-prywatne, które zajęły się przełożeniem ogólnej idei na konkretne rozwiązania dostosowane do lokalnej specyfiki. Zazwyczaj zespół ekspertów pomaga sektorowi publicznemu w zakresie strategii i analiz rynku.

W Niemczech powołanie do życia Partnerschaften Deutschland (PD) było częścią strategii rządu niemieckiego wspierania innowacyjnych i efektywnych kosztowo przedsięwzięć PPP. Firma ÖPP Deutschland AG, utworzona w listopadzie 2008 r. pod kierownictwem Federalnego Ministerstwa Finansów oraz Federalnego Ministerstwa Transportu, jest niezależnym przedsiębiorstwem doradczym dla publicznych zleceniodawców, którego zadaniem jest promowanie partnerstw publiczno-prywatnych⁶⁷.

⁶⁷ Firma udostępniła stronie polskiej materiał stanowiący pakiet wzorcowej dokumentacji dla przeprowadzenia postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego dla projektu PPP wymiany i utrzymania sygnalizacji świetlnej, opracowany przez PD i poddany intensywnemu procesowi uzgodnień z interesariuszami potencjalnych projektów PPP w Niemczech, tj. gminami, firmami prywatnymi i instytucjami związanymi z branżą sygnalizacji świetlnej. Instytucja niemiecka przygotowała dwa odrębne pakiety – dla małych (od 3 do 8 tys. punktów oświetleniowych) i dużych (powyżej 8 tys. punktów oświetleniowych) projektów oświetleniowych – składające się z kilkunastu dokumentów, stanowiących niezbędny zestaw do przeprowadzenia postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego. Dokumenty te różnią się objętością i stopniem istotności w procesie zamówienia, przy czym najważniejszą pozycją jest umowa PPP wraz z załącznikami. Umowa PPP zakłada, że partner prywatny będzie przez określony czas odpowiedzialny za modernizację i utrzymanie urządzeń oświetleniowych na terenie miasta lub gminy, w zamian za co będzie otrzymywał opłatę za dostępność, która będzie pokrywać wszystkie koszty inwestycyjne, operacyjne oraz stanowić źródło zysku partnera prywatnego. Należyta jakość usług zostanie zapewniona przez odpowiedni system kar za niedochowanie należytej dostępności. Wykorzystując niniejsze materiały, należy mieć na uwadze, że niemieckie dokumenty wzorcowe, czy jakiegokolwiek inne

Ważną rolę w zakresie prowadzenia skutecznej polityki upowszechniania PPP w Anglii pełni powołana w 2009 r. w ramach Ministerstwa Skarbu niezależna jednostka publiczna Infrastructure UK (IUK), podzielona na cztery zespoły: PPP Policy, Assurance, Infrastructure Delivery, Infrastructure Finance. Zespół PPP Policy nadzoruje strategię rozwoju i politykę względem PPP, prowadził prace nad reformą projektów PFI, odpowiada za przygotowanie i publikację podstawowych dokumentów politycznych, wytycznych, standardowych umów i procedur PFI, a także gromadzi i publikuje bazy danych oraz statystyki na temat tego typu projektów. Zespół Assurance odpowiada za ubezpieczenia kontraktów PFI. Do zadań Infrastructure Delivery należy planowanie, ustalanie priorytetów i umożliwienie efektywnego dostarczenia infrastruktury w poszczególnych sektorach w Anglii, także tych przewidujących wykorzystanie formuły PPP. Zespół Infrastructure Finance został początkowo powołany w celu zapewnienia wsparcia finansowego projektom PFI, które miały problemy z zamknięciem finansowym. Obecnie wspiera nie tylko projekty PFI. Wszystkie wyżej wymienione zadania IUK realizuje nieodpłatnie (dzięki finansowaniu z budżetu centralnego) za pomocą specjalistów z sektora publicznego i prywatnego⁶⁸.

Obowiązki instytucjonalne w zakresie PPP w Anglii przyznane zostały również innym instytucjom publicznym, wśród których znajdują się⁶⁹:

- Local Partnerships – instytucja o charakterze *joint-venture* bazująca na współpracy pomiędzy Ministerstwem Skarbu oraz Stowarzyszeniem Samorządowym (Local Government Association) na zasadzie 50/50, która udziela odpłatnego wsparcia doradczego instytucjom publicznym w zakresie realizacji projektów PPP,
- Partnerships UK – instytucja wywodząca się z Ministerstwa Skarbu, świadcząca usługi doradcze oraz opiniujące dla przedstawicieli sektora publicznego w zakresie realizacji projektów PPP,
- Efficiency and Reform Group (ERG) – instytucja powołana w 2010 r. odpowiedzialna za politykę zamówień publicznych,

podręczniki, nie stanowią samoistnego narzędzia dla podmiotów publicznych do realizacji projektu PPP – nadal niezbędne są analizy wstępne, przedrealizacyjne, czasem pomoc zewnętrzna do przeprowadzenia przetargu, umiejętności oceny ofert partnerów prywatnych. Konieczna jest każdorazowa analiza i porównanie tradycyjnej formuły realizacji zadań publicznych z wieloletnimi umowami z partnerami prywatnymi, gdyż może istnieć wiele wariantów pośrednich, które mogą zapewnić bardziej skuteczne i ekonomicznie racjonalne wykorzystanie środków publicznych. Por. www.dobrepraktikippp.eu/627/strategiczny-poziom-przygotowania-projektow-ppp/.

⁶⁸ *Raport – Porównanie systemów wspierania PPP, op. cit.*, s. 16–17.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 17.

- National Audit Office – urząd odpowiedzialny za kontrolowanie wydatków publicznych w imieniu Parlamentu, który opracował ponad 80 raportów oceny działalności projektów, m.in. PFI i PPP,
- Office for National Statistics – urząd do spraw statystyk, zajmujący się zbieraniem, analizą i upowszechnianiem w zakresie gospodarczym, demograficznym i społecznym danych statystycznych odnoszących się do Wielkiej Brytanii, w tym danych dotyczących wpływu umów PPP na dług publiczny,
- Office of Budget Responsibility – niezależny organ, który odpowiada za analizę i sprawozdawczość w zakresie stabilności finansów publicznych do Parlamentu Europejskiego, jego raport z 2011 r. (*Fiscal Sustainability Report*) zawierał oszacowanie zobowiązań inwestycyjnych wynikających z umów PFI.

W Australii, zgodnie z krajowymi zasadami dotyczącymi PPP (*National Public Private Partnership Policy and Guidelines*), w przypadku wszystkich przedsięwzięć, w których koszt kapitału przekracza 50 mln dolarów, rząd Związku Australijskiego, rządy stanowe i terytoriów biorą pod uwagę realizowanie ich w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, przy czym na wskazaną kwotę może składać się kilka podobnych przedsięwzięć.

W Czechach już w 2004 r. powołane zostało Centrum PPP będące spółką, której jedynym udziałowcem jest czeskie Ministerstwo Finansów. Centrum świadczy nieodpłatnie usługi wyłącznie dla sektora publicznego. Przy wdrażaniu projektów jest wspierane przez grupę menedżerów – ekspertów w dziedzinie doradztwa finansowego i prawnego⁷⁰.

Wśród wszystkich analizowanych krajów tylko w Szwajcarii, Hiszpanii i w Polsce nie istnieją publiczne centra kompetencji w zakresie PPP. Wyłącznie w tych krajach nie istnieje też przyjęta na szczeblu krajowym polityka wykorzystania tej formuły do zaspokojenia potrzeb w zakresie usług publicznych. Waga tej konstatacji dodatkowo nabiera znaczenia, jeśli spojrzeć się na nią w kontekście potrzeb – poziom świadczonych usług publicznych w Polsce jest istotnie niższy niż w wielu wymienionych krajach.

⁷⁰ Do najważniejszych projektów, jakie prowadzi czeskie Centrum, należą:

- budowa 30 km drogi Tábor–Bosilec i następnie jej utrzymanie, czas umowy 30 lat, wartość 367 mln euro,
- budowa i utrzymanie linii kolejowej Praga–Kladno; 30–40 lat, 465–560 mln euro,
- kompleks sportu i rekreacji Ponava koło Brna na obszarze 315 ha, 67 mln euro,
- modernizacja, utrzymanie i zagospodarowanie części szpitala w Pardubicach, 77 mln euro, czas umowy 30 lat.

Doświadczenia innych krajów pokazują najlepiej, że skoordynowane działania na poziomie centralnym mogą przyczynić się do zbudowania spójnej i możliwej do wdrożenia strategii rozwoju PPP w Polsce, a w efekcie do zwiększenia poziomu wiedzy i wypracowania dobrych praktyk oraz standardów sektorowych. Warunki obu wymienionych wyżej zbiorów, konieczne i dostateczne, są dotrzymanywane.

Nadzoru i interwencji publicznej wymaga też ograniczanie ryzyka finansowego. Jednostka badająca korzyści wyboru formuły PPP (w porównaniu z metodą tradycyjną) nie powinna jednak mieć wiele wspólnego z administracją.

Trudności i pułapki PPP

Ani brytyjski, ani kanadyjski czy niemiecki rynek PPP nie mają na swoim koncie tylko sukcesów. Każdy z tych krajów przeszedł dość długą fazę poszukiwań oraz działań podejmowanych na zasadzie prób i błędów. Jeśli jednak z doświadczeń problemów i trudności wyciągnięto właściwe wnioski, w ciągu pierwszej dekady XXI wieku dopracowano się modeli PPP o dużej dojrzałości i skuteczności. O tym, że stosowane rozwiązania wymagały korekty, świadczą najlepiej przeprowadzone reformy PFI w Wielkiej Brytanii czy systemu kanadyjskiego.

W Kanadzie we wczesnym etapie rozwoju PPP miały miejsce takie zjawiska, jak istotny spór prawny między uczestnikami projektu czy renowacja jego warunków, ale zdarzały się one stosunkowo rzadko. Przykładem z pierwszej fali PPP w Kanadzie, pokazującym wiele problemów tego okresu, jest bardzo głośny projekt budowy i eksploatacji autostrady 407 ETR (Express Toll Route) w rejonie Toronto, największego aż do chwili obecnej kanadyjskiego projektu PPP, zawierającego wiele nietypowych rozwiązań, niestosowanych już później, gdyż okazały się kłopotliwe ekonomicznie i politycznie⁷¹. Pomędzy rządem Ontario a konsorcjum wielokrotnie dochodziło do napięć, a nawet sporów sądowych na tle podwyżek opłat za przejazd, a także, choć w mniejszym stopniu, problemów z techniczną stro-

⁷¹ Punktem wyjścia dla projektu była sprzedaż w 1999 r. przez rząd prowincji Ontario prywatnemu konsorcjum za 3,1 mld dolarów kanadyjskich już wybudowanego z funduszy publicznych w latach 1993–1997 odcinka płatnej autostrady 407 o długości 69 km, będącej pierwszą na świecie autostradą działającą wyłącznie w systemie opłat elektronicznych. Umowa projektu zakładała udzielenie konsorcjum koncesji na 99 lat (1999–2098) na eksploatację autostrady oraz jej wydłużenie o kolejne 40 km do 2001 r. Opłaty były pobierane przez konsorcjum i stanowiły jego wynagrodzenie. Na konsorcjum całkowicie spoczywało też ryzyko ruchu.

ną poboru opłat. U podłoża konfliktów leżał skomplikowany mechanizm wiążący wielkość podwyżek, do których miał prawo koncesjonariusz, ze wzrostem natężenia ruchu na 407 ETR (autostrada miała zmniejszyć zatłoczenie w całym „korytarzu” drogowym w rejonie Wielkiego Toronto). Krytycy twierdzili, że podwyżki opłat są nadmierne, przez co 407 ETR staje się zbyt droga i nie przyciąga kierowców z innych dróg.

Być może z powodu bardziej krytycznego, niż ma to miejsce w Europie, spojrzenia na rolę państwa i administracji w świadczeniu usług użyteczności publicznej kanadyjskie podręczniki PPP podkreślają, że sektor publiczny wobec konieczności ograniczania wydatków budżetowych skłonny jest nadmiernie ciąć wydatki na bieżące utrzymanie i konserwację infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia usług, co skutkuje spadkiem ich jakości oraz obniżeniem wartości samej infrastruktury. Sektor prywatny natomiast, działając na podstawie twardych realiów ekonomicznych, skłonny jest do utrzymania (a nawet podnoszenia) jakości i wydajności infrastruktury służącej świadczeniu usług, których sprzedaż jest przecież głównym źródłem jego przychodów. Pomysłowa strategia rozwoju usług świadczonych w ramach PPP oraz wprowadzenie skuteczniejszych działań marketingowych przez partnera prywatnego mogą przyczynić się do lepszego gospodarowania zasobami, co zaowocować może wzrostem ich wartości.

Za niewłaściwe podejście decydentów publicznych uznaje się patrzenie na PPP przez pryzmat motywów politycznych, zwłaszcza traktowanie PPP w sposób instrumentalny, np. jako metody na obejście ograniczeń fiskalnych, związanych ze stanem budżetu i długu danego organu. Klasyczną motywacją strony publicznej dla stosowania PPP są właśnie rzekome korzyści wynikające z „pozabilansowego” trybu finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ponieważ projekty PPP realizowane są przez prywatną spółkę projektową, która jest też odpowiedzialna za pozyskanie finansowania, dług zaciągnięty na inwestycję pozostaje poza bilansem organu publicznego, nawet jeśli jest on formalnym właścicielem zbudowanego majątku bądź przejmie jego tytuł własności w momencie zakończenia umownego okresu eksploatacji. Sytuacja ta może dawać organowi publicznemu złudne wrażenie, że dzięki PPP unika on ciężaru długu związanego z budową nowej infrastruktury lub modernizacją istniejącej.

Nawet na rynku PFI w Wielkiej Brytanii, na którego osiągnięciach wzoruje się przecież wiele innych krajów, HM Treasury dostrzegła luki wymagające zmian i uzupełnienia oraz dokonuje dalszej optymalizacji procesu zamówień dotyczących PFI. Zrealizowano tam również kilka przedsięwzięć nieudanych, wśród których wymieniane jest często metro londyńskie czy

most na wyspie Skye⁷². Odnotowano też przypadki stosowania PFI w realizacji przedsięwzięć, dla których model ten był nieodpowiedni, gdyż zabrakło rozpoznania przyszłych potrzeb sektora publicznego w zakresie kontraktowanej usługi publicznej lub infrastruktury. W związku z tym szybkie zmiany technologiczne uniemożliwiały poprawne ustalenie wymagań stawianych stronie prywatnej. Prowadziło to z kolei do zmarnowania oszczędności możliwych do uzyskania przez sektor publiczny, gdyby projekty realizowano w innej formule niż PFI. W tym kontekście negatywnie oceniono dodatkowe bodźce finansowe stosowane przez poprzedni rząd Wielkiej Brytanii, mające na celu nadmierne zachęcenie do stosowania modelu PFI, co spowodowało niewłaściwe decyzje niektórych resortów w zakresie wyboru optymalnej dla interesu publicznego formuły dokonywania zamówień publicznych⁷³. Ekspert Ministerstwa Skarbu przyznał, że PPP nie jest korzystne w projektach, gdzie zachodzą szybkie zmiany technologiczne, w małych projektach oraz w projektach o bardzo dużym ryzyku inwestycyjnym. Stwierdzono, że dotychczas większość niepowodzeń w zakresie PPP wynikała z wykorzystania nieodpowiedniego modelu, dlatego został wdrożony nowy system zamówień publicznych⁷⁴.

Źle zaprojektowana współpraca może być równie nieefektywna, co niezadawalająco funkcjonujące tradycyjne metody, a błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą być daleko groźniejsze niż błędne rozstrzygnięcia administracji publicznej. Uniknięciu wielu niebezpieczeństw związanych ze źle skonstruowanym PPP służy jasne określenie celów, jakie mają być osiągnięte w ramach współpracy⁷⁵. W związku z powyższym HM Treasury przygotowało nowe rozwiązanie dotyczące PPP, którym jest Project Finance 2 (PF2), podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego będące następstwem reformy poprzedniego modelu i wprowadzające wiele zmian w celu optymalizacji procesów opartych na PFI. Propozycja wymienionego podejścia jest potwierdzeniem poparcia przez rząd potrzeby zaangażowania sektora prywatnego w projekty infrastrukturalne oraz usługowe, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę zmian, jakie zachodzą w gospodarce i wynikających z nich potrzeb⁷⁶.

⁷² W. Grzybowski, *PPP – realia czy mrzonki?*, *op. cit.*

⁷³ H. Rachoń, *System PPP w Wielkiej Brytanii i Holandii*, *op. cit.*

⁷⁴ A. Kargol-Wasiluk, 4.5. *Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii*, *op. cit.*

⁷⁵ *Ibidem*, s. 83.

⁷⁶ Zmiany, jakie wprowadzono w PF2 wobec modelu PFI, obejmują kilka ważnych obszarów, m.in.: w celu wyeliminowania zdiagnozowanych wad PFI uznano, że partner publiczny powinien być w przyszłości mniejszościowym udziałowcem kapitałowym

W związku z tym, w kraju takim jak Polska, rozsądne wydaje się czerpanie z wprowadzanych tam zmian, opracowanych na bazie rozległej praktyki brytyjskiej, co może pomóc w uniknięciu już zdiagnozowanych błędów i niebezpieczeństw dla strony publicznej pojawiających się w ramach współpracy typu PPP.

Warto też dodać, że w początkach funkcjonowania PPP w tych krajach zrealizowano nawet mniej projektów niż w analogicznym okresie w Polsce⁷⁷.

Niewątpliwą pułapką dla PPP w większości krajów okazał się obecny kryzys. Jego wpływ najlepiej widać w Hiszpanii, gdzie *boom* budowlany z lat 90. ubiegłego wieku i początku tego stulecia, powiązany niewątpliwie z absorpcją funduszy UE, sprawił, że „pobito rekordy” w zakresie gęstości sieci autostrad w Europie, sieci międzynarodowych lotnisk czy długości linii kolejowych, i stał się jedną z przyczyn największego od pół wieku kryzysu gospodarczego. Zaczęły padać firmy, które kiedyś dostały koncesje na budowę i eksploatację autostrad, a obecnie nie były w stanie ich utrzymać i spłacić długów. Osiem z nich rozpoczęło postępowanie upadłościowe, m.in: *Accesos de Madrid*, która w 2004 r. uruchomiła dwie główne autostrady R-3 i R-5. W 2012 r. długi właścicieli płatnych autostrad w całym kraju sięgały już 4 mld euro⁷⁸. Hiszpania stanęła przed wyborem dwóch skrajnych rozwiązań:

w projektach tego typu. Zmniejszenie skali zaangażowania strony publicznej powinno pozwolić na większą równowagę pomiędzy partnerami oraz wzrost przejrzystości projektu (np. dzięki temu, że partner publiczny będzie miał dostęp do bieżących danych finansowych spółki powołanej w celu realizacji projektu). Celem tego typu podejścia jest umożliwienie partnerowi publicznemu wywierania wpływu na projekt w trakcie jego realizacji. Dodatkowo, dzięki wprowadzeniu nowej polityki w zakresie finansowej skali zaangażowania stron w projekt, spodziewana jest poprawa wskaźników *value for money* przez udział partnera publicznego w przyszłych zyskach, co prowadzi do obniżenia kosztu całościowego projektu, jaki ponosi strona publiczna.

⁷⁷ I tak w latach 1987–1994 podpisano zaledwie 13 umów PPP/PFI, podczas gdy w Polsce tylko w ciągu trzech lat (2009–2011) zawarto ich dwukrotnie więcej.

⁷⁸ M. Stasiński, *Największa w Europie sieć płatnych autostrad pada. Ludzie nimi nie jeżdżą, a długi rosną*, „Gazeta Wyborcza” z 30 października 2012 r., <http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,12771934>. Bańka nieruchomości i budownictwa najpierw doprowadziła do budowy niepotrzebnych osiedli mieszkaniowych i lotnisk, później podobny problem dotknął dróg. Firmy startujące po koncesje na autostrady szastały pieniędzmi, ponieważ ustawa gruntowa z 1998 r. pozwalała wyceniać grunty pod budowę domów i infrastruktury na podstawie szacowanych zysków. W efekcie *Accesos de Madrid* zapłaciła za grunty 640 mln euro. Do dzisiaj firmie udało się spłacić zaledwie 1/3 tej sumy. Nie ma wątpliwości, że w Hiszpanii w latach 90. XX i pierwszej dekadzie XXI wieku budowano wszystkiego za dużo: dróg, lotnisk i prawdopodobnie także kolei wielkich prędkości. U szczytu *boomu* autostradowego szacowano, że tymi drogami pojedzie

- albo pozwolić upaść niewypłacalnym operatorom, nie przedłużyć im koncesji i wszystkie drogi będą bezpłatne, państwo nie ma bowiem pieniędzy na ich wykup, zwłaszcza w sytuacji, gdy oszczędza na edukacji, ochronie zdrowia, zasiłkach dla bezrobotnych i innych świadczeniach społecznych,
- albo wprowadzić opłaty na wszystkich autostradach i drogach szybkiego ruchu; budżet państwa mógłby na tym zarobić 14 mld euro rocznie, jednak w czasie kryzysu, gdy wielu Hiszpanów jest bez pracy, mogłoby to wywołać protest społeczny.

Jedną z pułapek PPP jest realizowanie pojedynczych przedsięwzięć podejmowanych *ad hoc*, bez całościowego programu, co pozbawia aktywność w formule PPP elementu ciągłości i możliwości gromadzenia doświadczeń oraz standaryzacji rozwiązań (np. w przypadku dokumentacji). Organy inicjujące i prowadzące projekty PPP uczą się siłą rzeczy na własnych błędach. Na tym etapie nie działają bowiem jeszcze po stronie publicznej wyspecjalizowane w organizacji projektów komórki organizacyjne lub autonomiczne agendy rządowe, zapewniające dysponentom infrastruktury odpowiednie doradztwo.

Największe ryzyko w PPP stanowi zawsze wybór partnera prywatnego. W tym zakresie konieczna jest duża ostrożność. Nawet w Niemczech są przykłady trudności i porażek na tym polu, o czym świadczy najlepiej modernizacja Stadionu Olimpijskiego w Berlinie w trakcie przygotowań do mistrzostw świata w piłce nożnej w 2006 r. Partner prywatny, jakim była znana wówczas firma Walter Bau AG, ogłosił upadłość w kwietniu 2005 r., gdy do początku mistrzostw pozostał tylko rok. Land Berlin zmuszony był w tej sytuacji przejąć inwestycję i całe ryzyko związane z jej finalizowaniem. Równocześnie okazało się, że konieczna jest naprawa szkód wynikających z niewłaściwie wykonanych robót, ponieważ w efekcie źle przygotowanej umowy firma Walter Bau AG oraz jej podwykonawcy nie ponosili odpo-

dziennie 35 tys. aut, okazało się, że jeździ nimi 10 tys., natomiast płatną autostradą Toledo–Madryt 11% aut, których się spodziewano. Ogólnie w okolicach Madrytu wszystkie drogi dojazdowe nie osiągają 40% planowanego ruchu. Kolejną przyczyną upadku płatnej sieci jest konkurencja bezpłatnych dróg szybkiego ruchu budowanych od końca lat 80. przez państwo. Autostrady płatne, których długość wzrosła w Hiszpanii z 1,1 tys. km w 1977 r. do 3 tys. km w 2006 r. i 3307 km w 2012 r., stanowią jednak tylko 23% całej krajowej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu, a ich łączna długość sięga 15 tys. km. Kryzys zaostrzył się, kiedy wygasły dotacje państwowe dla zadłużonych operatorów płatnych autostrad i ceny przejazdów wzrosły o 7%. Kolejną podwyżkę wywołał wzrost podatku VAT. Aby doraźnie ratować sytuację, rząd przedłużył w tych warunkach do 2018 r. gwarancje i ulgi kredytowe dla zagrożonych upadłością operatorów.

wiedzialności za późniejsze szkody (brak gwarancji)⁷⁹. Nie bez powodu więc sąsiedzi zza Odry przekładają żartobliwie skrót PPP na: Pleiten, Pech i Pannendienst.

Podsumowanie

Bez względu na to, jak w minionych latach kształtowały się w różnych krajach relacje biznesu i polityki, z pewnością jednak udało się upowszechnić świadomość, że sektor publiczny nie jest w stanie samodzielnie sprostać potrzebom, oczekiwaniom i aspiracjom społeczeństwa w dziedzinie usług publicznych i tworzeniu nowoczesnej infrastruktury dla ich świadczenia.

Zagraniczne doświadczenia mogą okazać się bardzo pomocne przy wdrażaniu krajowych projektów w formule PPP, zważywszy, że w Polsce takie doświadczenia są znacznie skromniejsze. Nieracjonalne byłoby jednak wierne kopiowanie umów z zagranicznych rynków czy funkcjonujących tam struktur PPP. Można jednak rozważyć dostosowanie ich do polskich warunków, by osiągnąć optymalne korzyści.

Choć nie ma wątpliwości, że obecnie głównym motywem rozwoju PPP w Polsce są ograniczenia budżetowe sektora publicznego i możliwość odroczenia wydatków publicznych oraz rozłożenia ich na cały okres funkcjonowania projektu, to główną rolę powinien odgrywać przede wszystkim motyw efektywności⁸⁰.

Mimo wyższej ceny pozyskania kapitału przez podmiot prywatny, PPP jest tańsze niż tradycyjna forma realizacji inwestycji i pozwala osiągnąć 15–17% oszczędności w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji. Co więcej, z doświadczeń światowych wynika, że projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w sposób tradycyjny, gdzie jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem. Jeszcze ważniejsza jest wyższa jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego, wynikająca ze zwiększonego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu.

Zgodne są opinie, formułowane na gruncie doświadczeń innych krajów, że w Polsce potrzebna jest przede wszystkim wyraźna poprawa w zakresie

⁷⁹ G.J. Arnold, G.M. Schneider, *Neue Organisationsformen für Infrastruktur durch Public Private Partnership*, Bayreuth, April 2007, s. 134.

⁸⁰ J. Krzemiński, *Nawet Rumunia, Bułgaria i Rosja mają lepiej rozwinięty system PPP*, *op. cit.*

rozwiązań instytucjonalnych. Za główną barierę rozwoju PPP uznaje się niedostateczny udział państwa i brak zaangażowania finansowego władz centralnych w realizację oraz finansowanie projektów. Zarówno eksperci z Francji, z Wielkiej Brytanii, jak i z innych krajów są zdania, że w warunkach, gdy determinantą sukcesu PPP jest przede wszystkim zaangażowanie polityczne rządu i aktywna rola Ministerstwa Finansów, polskie PPP było dotychczas „osierocone”, działania rządu sprowadzały się do deklaracji i promocji, a resort finansów odgrywał również pasywną rolę⁸¹. Biorąc pod uwagę te okoliczności, oceniają oni polskie osiągnięcia w zakresie PPP dużo mniej krytycznie niż my sami.

Odnotować należy jednak kilka optymistycznych symptomów rozwoju PPP w Polsce, między innymi:

- wyraźną poprawę lokaty na europejskim rynku PPP, stanowiącą jednak konsekwencję realizacji kilkunastu dużych projektów hybrydowych z zakresu ochrony środowiska oraz budowy sieci szerokopasmowych i zarządzania nimi o łącznej wartości 3598 mln zł, a także osłabienia pozycji niektórych krajów, m.in. Portugalii, Hiszpanii, Irlandii,
- uznanie za najlepszy pionierski projekt PPP na świecie – w corocznej nagrodzie Partnership Awards, przyznawanej w Londynie przez wydawcę prestiżowych międzynarodowych czasopism: „Partnership Bulletin”, „P3 Bulletin” i „PPP Bulletin International” – największego, nie tylko w Polsce, projektu hybrydowego spalarni odpadów w Poznaniu⁸²,
- udaną realizację pionierskich projektów z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych inżynierii finansowej UE, w tym projektu rewitalizacji dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie z zastosowaniem instrumentu JESSICA,
- przekazanie do konsultacji przez Ministerstwo Gospodarki sześciu propozycji zmian w ustawie o PPP, które powinny sprzyjać zmniejszeniu barier w stosowaniu przepisów tej ustawy, przede wszystkim ułatwić samorządom realizację budowy mieszkań komunalnych i zapewnienie opieki nad najstarszymi mieszkańcami,
- opracowanie projektu rozporządzenia w sprawie ryzyka wpływającego na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o PPP.

⁸¹ W. Grzybowski, *Polskie PPP potrzebuje realnego wsparcia państwa*, op. cit.

⁸² Szerzej o tym projekcie w artykule B. Sajnaj zatytułowanym *Finansowanie inwestycji – doświadczenia Miasta Poznania* na s. 181–212 tej publikacji.

Zmiany proponowane przez resort gospodarki nie wyczerpują pola do ulepszeń, jednak niewątpliwie stanowią istotny krok do ożywienia PPP w Polsce⁸³.

Bibliografia

- ADB signs Chinese water deal*, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80710>.
- Arnold G.J., Schneider G.M., *Neue Organisationsformen für Infrastruktur durch Public Private Partnership*, Bayreuth, April 2007.
- Bagińska E., 3.1. *Misja studyjna PPP do Portugalii*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2012, nr 3.
- Brazil's Goiás launches prison PPP*, <http://www.p3bulletin.com/news/view/80709>.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Cieślak R., Korbus B., Zalewski D., *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa 2013.
- Dlaczego PPP udaje się wszędzie, tylko nie u nas?*, www.muratorplus.pl/biznes/wiesci-z-rynku/dlaczego-PPP-udaje-sie-wszedzie-tylko-nie-u-nas_62254.html.
- Firms bid for Brazil waste PPP*, <http://www.p3bulletin.com/news/view/80906>.
- French team signs Vietnam PPP plan*, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80784>.
- Gambia to increase PPP for electricity generation*, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80257>.
- Gruszczyński J., *System ochrony zdrowia w Australii [w:] PPP w systemach ochrony zdrowia w wybranych krajach świata*, J. Kalecińska, I. Herbst (red.), Centrum PPP, Warszawa 2011.
- Grzelakowski A.S., *Modele PPP i ich zastosowanie w sferze finansowania rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2008, nr 21.
- Grzybowski W., *Polskie PPP potrzebuje realnego wsparcia państwa. Sprawozdanie z konferencji „PPP – rzeczywistość czy fikcja?”*, 29 listopada 2012 roku, [PPP4krakow.pl/files/objects/420/](http://www.ppp4krakow.pl/files/objects/420/).
- Grzybowski W., *PPP – realia czy mrzonki?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 1(256).
- Herbst I., 3.1. *Raport z analizy rynku PPP w Polsce – synteza*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2012, nr 2.

⁸³ Ministerstwo Gospodarki chce rozruszać partnerstwo publiczno-prywatne, www.pap.pl [dostęp: 20 sierpnia 2014 r.].

- Herbst I., Jadach-Sepiolo A., *Raport ze studiów przypadku PPP sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”*, PARP, Warszawa 2012.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A., *Raport z badania podmiotów publicznych, zrealizowany na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” dla Polskiej Agencji Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa 2012.
- Herbst I., Jagusztyn-Krynicky T., *Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców, firm doradczych i instytucji finansowych, sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa 2013.
- Instrumenty wsparcia finansowego państwa dla inwestycji sektora prywatnego w rozwój infrastruktury w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Case study na przykładzie Niemiec*, projekt realizowany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, Gdańsk, listopad 2012 r.
- Institucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i świata. Centra PPP*, analiza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2011.
- Jadach-Sepiolo A., *Finansowanie PPP w Polsce i na świecie z wykorzystaniem JESSICA i innych instrumentów*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 6.
- Jędrzejewski A., 3.1. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10.
- Kenya seeks US PPP investors*, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80504>.
- Krzemiński J., *Nawet Rumunia, Bułgaria i Rosja mają lepiej rozwinięty system PPP*, www.obserwatorfinansowy.pl.
- Kargol-Wasiluk A., *Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie PPP – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 9.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 13 maja 2014 r., *Większa rola sektora prywatnego w osiąganiu trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach rozwijających się*, COM(2014) 263 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 19 listopada 2009 r., *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, COM(2009) 615 final.
- Lithuania launches prison PPPs*, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80982>.

- Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych*, PwC Polska Sp. z o. o., 2013, www.pwc.com.
- Market Update Review of the European PPP Market in 2013*, European PPP Expertise Centre, 2014.
- Noworól A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako motor rozwoju po polityce spójności [w:] Polska w Europie wielu prędkości*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VI, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego Departament Polityki Regionalnej, Kraków 2013.
- Orłowski W.M., *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011.
- Paczoski A., *Reguły oraz znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla funkcjonowania przedsiębiorstw*, http://zif.wzr.pl/pim/2012_1_3_3.pdf.
- Partnerstwo publiczno-publiczne dla PPP. Koncepcja koordynacji zadań na szczeblu rządowym*, Departament Przygotowania Projektów Indywidualnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, listopad 2010 r., <http://ww2.senat.pl/k7/kom/kgm/PPP/15.pdf>.
- Petrikić R., *Serbia [w:] PPP in Europe*, CMS Legal Services EEIG, 2010.
- Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, <http://ec.europa.eu/inforegio>.
- Pytlarz M., *PPP jako jeden ze sposobów walki z problemami publicznej służby zdrowia*, lex.edu.pl.
- PPP w modernizacji energetycznej – przyszłością projekty hybrydowe*, www.portalsamorzadowy.pl/raport/PPP-w-modernizacji-energetycznej-8211-przyszloscia-projekty-hybrydowe,56324.html.
- Rachoń H., *System PPP w Wielkiej Brytanii i Holandii*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10.
- Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, J. Hausner (red.), Centrum PPP, Warszawa 2013.
- Raport – porównanie systemów wspierania PPP w wybranych krajach*, Departament Instrumentów Wsparcia, Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, grudzień 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego

- Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320.
- Siwek K., *Kompromis na miarę sukcesu*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 7 (250).
- Sektor PPP w Portugalii, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Portugalii, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Lizbona, http://lisbon.trade.gov.pl/pl/analizy_rynkowe/article/detail,267.
- Serbia looks to Croatian PPPs, <http://www.PPPbulletin.com/news/view/80473>.
- Stasiński M., *Największa w Europie sieć płatnych autostrad pada. Ludzie nimi nie jeżdżą, a długi rosną*, „Gazeta Wyborcza” z 30 października 2012 r., <http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,12771934>.
- Szymański K., 3.3. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu*, PARP, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2014, nr 10.
- Węgrzyn J., *Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” [*Inwestowanie w aktywa rzeczowe i finansowe*, K. Marcinek (red.)].
- Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, opracowanie przygotowane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie, Departament Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2007.