

Dagmara Hajdys

Doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji z prywatnymi inwestorami

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 129-139

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DAGMARA HAJDYS

Uniwersytet Łódzki

**DOŚWIADCZENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W REALIZACJI INWESTYCJI
Z PRYWATNYMI INWESTORAMI**

Wprowadzenie

Rok 2009 przyniósł jednostkom samorządu terytorialnego (jst) radykalną zmianę w zakresie regulacji dotyczącej współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym.

Od lutego zaczęły obowiązywać przepisy dwóch ustaw: o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ i o koncesji na roboty budowlane lub usługi². W pierwszym przypadku ustawa zastąpiła martwą w praktyce ustawę z 2005 r. Ustawodawca definitywnie dokonał zmian w obowiązujących przepisach, uchylając wszystkie te, które w praktyce okazały się barierą w procesie przygotowania projektów w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki nowa regulacja prawna odpowiada na większość zgłaszanych przez praktyków i ekspertów postulatów. Ustawa o koncesjach na roboty budowlane lub usługi ma stanowić komplementarny

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101.

akt prawny umożliwiający zawarcie umów z prywatnym inwestorem na realizację inwestycji o charakterze publicznym. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym i Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi stanowią nowe ramy instytucjonalne dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie akceptowalnych rozwiązań prawnych, które umożliwią praktyczną realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem opracowania jest wskazanie obszarów i projektów, jakie w 2009 r. poddane zostały procedurze przygotowawczej do realizacji w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Analiza przedmiotu opracowania przeprowadzona została na podstawie dostępnych raportów dotyczących rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce oraz literatury.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne na świecie

W dobie ograniczonych środków finansowych zarówno na poziomie budżetu państwa, jak i jest uzasadniony wydaje się proces współpracy międzysektorowej przyczyniający się do podnoszenia efektywności działania podmiotów publicznych³. Preferowaną metodą realizacji zadań publicznych przy współdziałaniu sektora prywatnego jest partnerstwo publiczno-prywatne. Celem współpracy jest stworzenie niezbędnej infrastruktury technicznej, finansowej i organizacyjnej umożliwiającej świadczenie usług publicznych. Specyfiką przedsięwzięć realizowanych w formule PPP jest oddzielenie od siebie domeny działań gospodarczych od domeny odpowiedzialności politycznej. W PPP sprecyzowane zostają działania gospodarcze – proces inwestycyjny, eksploatacyjny, jak również poziom i jakość oferowanych społeczeństwu usług, które nadal pozostają domeną władz publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest mechanizmem wykorzystywanym przez wiele państw w Europie i na świecie. Zakres i wielkość transakcji w poszczególnych państwach wykorzystujących formułę znacząco się różnią. Zauważalny jest jednak systematyczny wzrost liczby i wartości zawieranych umów partnerstwa publiczno-prywatnego. W latach 1994–2007 na świecie

³ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 203.

zrealizowano 1160 projektów na łączną kwotę 287 mld EUR. Najwięcej projektów zrealizowano w Europie Zachodniej – blisko 60% ogólnej wartości, mniej w Ameryce Północnej, Azji i Afryce. Wartość projektów na poszczególnych kontynentach przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Wartość projektów PPP w latach 1994–2007 według kontynentów

Kontynent	Wartość projektów [mld EUR]	Udział [%]
Europa Zachodnia	170	59,21
Europa Środkowo-Wschodnia	10	3,49
Ameryka Północna	30	10,45
Ameryka Południowa	6	2,09
Azja	28	9,76
Australia	19	6,63
Afryka	24	8,37
Ogółem	287	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa 2009, s. 32.

W Europie liderem rynku projektów PPP jest Wielka Brytania, gdzie rocznie podpisuje się średnio około 70 umów. W krajach europejskich projekty PPP cieszą się dużym powodzeniem, o czym świadczy liczba zawartych w latach 2001–2007 umów (zob. tabela 2).

Przyrost liczby realizowanych inwestycji w ramach współpracy międzysektorowej odnotowują Hiszpania, Włochy i Francja. Na uwagę zasługuje także Bułgaria, gdzie współpraca między sektorami jest wykorzystywana najszerszej spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej.

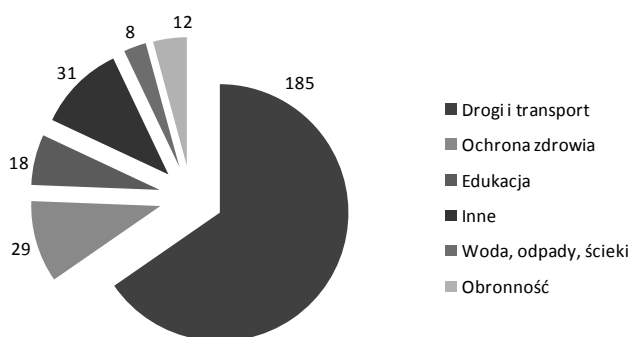
Umowy PPP podpisywane zostają najczęściej na zadania w sektorze transportu, usług komunalnych, ochrony zdrowia, edukacji, obronności. W praktyce najwięcej projektów realizowanych jest w pięciu dziedzinach: drogi i transport, ochrona zdrowia, edukacja, gospodarka wodno-kanalizacyjna i odpady komunalne. Wartość projektów w tych obszarach w latach 1997–2007 przedstawia wykres 1.

Tabela 2

Wartościowe i ilościowe ujęcie projektów PPP w Europie w latach 2001–2007

Kraj	Wartość [mln EUR]	Liczba projektów
Wielka Brytania	42 196	506
Hiszpania	4 127	38
Włochy	3 563	20
Irlandia	2 953	18
Francja	2 852	26
Grecja	2 398	7
Niemcy	1 912	34
Belgia	1 780	5
Holandia	1 733	6
Austria	899	6
Finlandia	700	1
Bułgaria	654	6
Cypr	500	1
Portugalia	450	6
Ogółem	66 717	680

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fundusze Europejskie szansą rozwoju...*, op.cit., s. 33.



Wykres 1. Wartość projektów PPP w latach 1994–2007 w poszczególnych sektorach [mld EUR]

Źródło: *Fundusze Europejskie szansą rozwoju...*, op.cit., s. 36.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w 2009 r.

Poszukiwanie źródeł finansowania rozwoju staje się bardzo ważnym zagadnieniem w okresie ograniczonych środków budżetowych oraz spowolnienia gospodarczego, wywołanego globalnym kryzysem finansowym. Banki znacznie ograniczają akcje kredytowe, co może przyczynić się do spadku liczby planowanych przez samorządy inwestycji. Wprawdzie samorządy aplikują o środki unijne, które mogą stanowić istotne źródło finansowania inwestycji, ale niezbędny jest także wkład własny. Brak środków na współfinansowanie może stanowić jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków unijnych. Należy więc sięgnąć po wszystkie metody umożliwiające pozyskanie wkładu własnego.

Uzasadnione wydaje się wzmożone zainteresowanie formułą partnerstwa publiczno-prywatnego przez jst w 2009 r. Przyjęte nowe regulacje prawne zostały jednoznacznie odczytane przez samorządy jako pozwolenie na realizację zadań publicznych we współpracy z partnerami prywatnymi. Zaowocowało to konkretnymi działaniami: procedurami postępowymi na wybór doradców do projektów publiczno-prywatnych oraz postępowaniem związanym z wyborem partnera prywatnego.

W 2009 r. w Biuletynie zamówień publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ukazało się łącznie 41 ogłoszeń dotyczących projektów publiczno-prywatnych.

Ogłoszenia dotyczyły⁴:

- w 32 przypadkach koncesji według Ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi,
- 1 koncesji według starych zasad (ogłoszenie przygotowano na podstawie przepisów PZP, przed wejściem w życie Ustawy o PPP i Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi),
- 4 projektów PPP w trybie koncesji (tj. partner prywatny wybierany był w trybie koncesji),
- 4 projektów PPP w trybie przepisów Prawa zamówień publicznych (ogłoszenia o zamówieniu, których podstawą prawną była Ustawa o PPP, zapraszały wprost do zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego).

⁴ *Rynek PPP w Polsce 2009*, Raport Investment Support, Warszawa 2010, s. 5.

Według nowych regulacji prawnych zaplanowano 40 nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Niektóre postępowania były umarzone i ogłaszane ponownie po dokonaniu zmian formalnych ogłoszenia. Wpłynęło to w końcowym efekcie na zawyżoną liczbę ogłoszeń. Rzeczywista liczba ogłoszeń była niższa i wynosiła 34.

Najwięcej ogłoszeń pochodziło z województwa wielkopolskiego – 10, w tym: 3 koncesje na roboty budowlane i 7 koncesji na usługi. W dalszej kolejności znajdują się województwa: małopolskie i śląskie, z których łącznie pochodzi 14 planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Wykaz rozmieszczenia terytorialnego i formy realizacji przedsięwzięć przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Rozmieszczenie terytorialne i forma realizacji
planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego

Województwo	Liczba projektów, w tym:				Ogółem
	koncesja na roboty budowlane	koncesja na usługi	PPP w trybie koncesji	PPP	
wielkopolskie	3	7			10
małopolskie	6			1	7
śląskie	2	3	1	1	7
dolnośląskie	2		1	2	5
podlaskie		3			3
zachodniopomorskie	2				2
warmińsko-mazurskie	1		1		2
lubelskie			1		1
mazowieckie	1				1
świętokrzyskie	1				1
kujawsko-pomorskie	1				1
Ogółem	19	13	4	4	40

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rynek PPP w Polsce 2009*, Raport Investment Support, Warszawa 2010.

Z raportu wynika, że jst najchętniej planują realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w oparciu o koncesję na roboty budowlane. W tej formule przedstawiono 19 ogłoszeń. Na drugim miejscu znajdują się projekty zgłoszone w ramach koncesji na usługi. Po 4 projekty przewidziano do realizacji w ramach PPP w trybie koncesyjnego wyboru partnera prywatnego oraz czystych przepisów Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W raporcie uwzględniono także ogłoszenie dotyczące koncesji na roboty budowlane według regulacji PZP, zamieszczone przez Urząd Miasta w Gdańsku.

Większość projektów zgłoszona została przez urzędy miasta i gminy – łącznie 22 przedsięwzięcia. Do innych podmiotów ogłaszających należały urzędy marszałkowskie – 6 ogłoszeń, powiaty – 3 ogłoszenia oraz inne jednostki publiczne: spółki komunalne – 5, szpitale – 5 ogłoszeń.

Współpraca między sektorem publicznym a sektorem prywatnym przebiegać może w różnych branżach. Przejawem tego jest planowanie przez jst przedsięwzięć w dziedzinach z zakresu infrastruktury technicznej oraz społecznej. Największym zainteresowaniem na rynku PPP i koncesji w 2009 r. cieszyły się projekty z obszaru sportu i rekreacji, gdzie ogłoszono 15 projektów. W sektorze infrastruktury komunalnej zgłoszono 7 przedsięwzięć, po 6 projektów ogłoszono w zakresie ochrony zdrowia i infrastruktury teleinformacyjnej. Cztery projekty dotyczyły sieci wodno-kanalizacyjnej i 3 obszaru edukacji. Ponieważ część ogłoszeń była unieważniana, niektóre projekty były kilkakrotnie przedmiotem ogłoszeń, np. ogłoszenie Białostockiego Centrum Onkologii dotyczące koncesji na usługi świadczenia stacjonarnych usług w zakresie diagnostyki obrazowej na skanerze PET-CT, badania aparatem rezonansu magnetycznego i tomografii komputerowej było trzykrotnie zamieszczane w Biuletynie zamówień publicznych. Kolejnym przykładem przeformułowania ogłoszenia był projekt budowy szkoły w Niepołomicach, który dwukrotnie ogłaszano w trybie koncesji na roboty budowlane, a za trzecim razem zdecydowano się na realizację projektu w formule PPP.

Tabela 4 pokazuje podział planowanych przedsięwzięć ze względu na formułę realizacji w przekroju branżowym.

Tabela 4

Podział przedsięwzięć według formuły realizacji w przekroju branżowym

Projektowany obszar	Formuła realizacji					Ogółem
	koncesja na roboty budowlane	koncesja na usługi	PPP w trybie koncesji	PPP	koncesja według PZP	
Sport i rekreacja	11		4			15
Gospodarka wodno-kanalizacyjna		4				4
Edukacja	2			1		3
Ochrona zdrowia	2	3		1		6
Infrastruktura teleinformatyczna		6				6
Infrastruktura komunalna	4			2	1	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rynek PPP w Polsce 2009*, op.cit.

Czas trwania projektu stanowił jedno z kryteriów wyboru partnera inwestycyjnego. Okres był zróżnicowany w zależności od branży i wahał się od 10 do nawet 40 lat.

Najdłuższym okresem charakteryzowały się projekty z zakresu infrastruktury komunalnej, gdzie planowany czas realizacji wynosił 10, 15 lub 40 lat. W projektach sportowo-rekreacyjnych czy teleinformatycznych czas trwania koncesji określono na 10 i 12 lat (dla sześciu projektów teleinformatycznych)⁵.

Szacunkowa wartość projektu podana była w 32 ogłoszeniach spośród 41.

Najdroższe projekty były związane z opieką zdrowotną, jeden opiewał na kwotę 140 mln zł, dwa projekty wyceniono na blisko 60 mln zł, jeden na około 25 mln zł oraz dwa na kwotę poniżej 5 mln zł.

W sektorze wodno-kanalizacyjnym wartość projektów wahała się w przedziale od 3 mln do 330 mln zł.

W sektorze infrastruktury telekomunikacyjnej wartość każdego z sześciu projektów wyceniona została na 23 mln zł. Projekty realizowane miały być przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego i dotyczyły świadczenia usług w zakresie szerokopasmowego dostępu do sieci Internet

⁵ Por. ibidem, s. 11.

na sześciu różnych obszarach koncesyjnych. Wśród planowanych inwestycji istotne wydają się dwa projekty z sektora infrastruktury komunalnej, których wartość oszacowana została na 70 mln zł oraz jeden na kwotę blisko 30 mln zł⁶.

Zestawienie szacunkowych wartości projektów w poszczególnych sektorach przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Szacunkowe wartości projektów w ujęciu sektorowym planowanych do realizacji w ramach koncesji lub PPP

Sektor	Szacunkowa wartość projektów [zł netto]
Edukacja	17 500 000–29 369 032,50
Infrastruktura teleinformatyczna	23 000 000
Ochrona zdrowia	1 500 000–145 000 000
Infrastruktura komunalna	29 369 032,50–70 000 000
Sport i rekreacja	12 406 720–375 000 000
Inwestycje wodno-kanalizacyjne	3 000 000–330 000

Źródło: *Rynek PPP w Polsce 2009*, op.cit., s. 13.

Na 41 opublikowanych w 2009 r. ogłoszeń na przedsięwzięcia planowane do realizacji w PPP lub koncesji, 16 postępowań zostało umorzonych, 21 projektów znajduje się w fazie negocjacji z prywatnymi inwestorami, a w przypadku dwóch projektów negocjacje zakończono podpisaniem umowy.

Dwa projekty, które weszły w fazę rzeczywistej realizacji, to:

- Projekt „Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kiszkowo”, zgłoszony przez Urząd Gminy Kiszkowo w województwie wielkopolskim. Trzyletnia umowa koncesji zawarta została ze Spółdzielnią Mieszkaniową w Rybnie Wielkim.
- Projekt SP ZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie (województwo śląskie) „Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje i media oraz sprzęt, właściwe dla funkcji i przeznaczenia tego typu obiektu szpitalnego przy

⁶ Ibidem, s. 13.

SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział łóżkowy nefrologiczny”. Umowa została zawarta z firmą Nefrolux NZOZ s.c. z Siemianowic Śląskich.

W toku negocjacji znajduje się 7 projektów dotyczących koncesji na roboty budowlane, 8 koncesji na usługi, 2 partnerstwa publiczno-prywatne w trybie koncesji oraz 4 projekty oparte o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Podsumowanie

Mimo uporządkowanych od 2005 r. regulacji prawnych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, Polska nadal pozostaje na etapie wdrażania procedur zmierzających do nawiązania współpracy międzysektorowej przy realizacji projektów inwestycyjnych. W zakresie projektów PPP wyprzedzają nas nie tylko „giganci inwestycyjni”, jak Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, ale także Czechy, Węgry, Bułgaria. W Europie Środkowo-Wschodniej byliśmy pionierami na etapie tworzenia prawa, ale – niestety – jesteśmy outsiderem na etapie jego wykorzystania. Perspektywy wykorzystania PPP w praktyce rokuje przygotowane w 2009 r. przez jst projekty. Liczba projektów pojawiających się w Biuletynie zamówień publicznych i/lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej świadczy o zainteresowaniu samorządów i podmiotów sektora publicznego możliwościami finansowania inwestycji publicznych, jakie stwarza partnerstwo publiczno-prywatne. Podpisane dwie umowy mogą stanowić przełom w wykorzystaniu instrumentu, który w Polsce od kilku lat stanowi jedynie przedmiot dyskusji, a nie doczekał się praktycznego wykorzystania.

Literatura

- Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa 2009.
- Rynek PPP w Polsce 2009*, Raport Investment Support, Warszawa 2010.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101.

THE EXPERIENCES OF THE UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CARRYING OUT JOINT PROJECTS WITH PRIVATE INVESTORS

Summary

The public-private partnership has been developing in both Europe and the world. Between 1994 and 2007, approximately 1200 projects of this type were carried out, totalling € 290 bn. The PPP pioneers and leaders in Western Europe are the UK, Spain and France. Among the CEE countries, the pacesetters are Hungary, the Czech Republic, and Bulgaria. Although Poland enacted her public-private partnership laws in 2005, PPP projects did not follow until the end of 2008. Only the amendment of laws applying to PPP and construction works/services concessions that became effective in 2008 enabled the appearance of projects prepared within the new legal framework.

The article discusses the European and global public-private partnership markets, as well as activities that the units of local self-government undertook in 2009 to start projects under the PPP act or the Act on Concessions for Building Works and Services. The results of the report on PPP in Poland and the prospects for the instrument development in the country are also presented.

Translated by Janusz Kwitecki