

Magdalena Załączna, Anna Wojewnik-Filipkowska
Joanna Węgrzyn, Katarzyna Olbińska
Agata Kozłowska

Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem

UMOWA
KONCESYJNA
pomiędzy
GMINA MIEJSKA ŁÓDŹ
i Spółka Akcyjna
KOLEI ELEKTRYCZNEJ ŁÓDZKIEJ
w przedmiocie
rozbudowy i eksploatacji
sieci tramwajowej w Łodzi.

**Partnerstwo
publiczno-prywatne**
– dzieląc się wiedzą
i doświadczeniem



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Magdalena Załączna, Anna Wojewnik-Filipkowska
Joanna Węgrzyn, Katarzyna Olbińska
Agata Kozłowska

**Partnerstwo
publiczno-prywatne**
– dzieląc się wiedzą
i doświadczeniem

UMOWA
KONCESYJNA
pomędzy
GMINĄ MIEJSKĄ ŁÓDŹ
i Spółką Akcyjną
KOLEI ELEKTRYCZNEJ ŁÓDZKIEJ
w przedmiocie
rozbudowy i eksploatacji
sieci tramwajowej w Łodzi.

Magdalena Załęczna, Katarzyna Olbińska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Inwestycji i Nieruchomości, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5
Anna Wojewnik-Filipkowska – Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania
Katedra Inwestycji i Nieruchomości, 81-824 Sopot, ul. Armii Krajowej 101
Joanna Węgrzyn – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa
Instytut Ekonomii, Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
Agata Kozłowska – Investment Support Agata Kozłowska
02-017 Warszawa, Al. Jerozolimskie 125/127 lok. 612

RECENZENCI

Stanisław Belniak, Katarzyna Sobiech-Grabka

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKCJA

Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE

Mateusz Poradecki

Korekta techniczna

Wojciech Grzegorzczak

Projekt okładki

krzysztof de mianik

Zdjęcie na okładce pochodzi ze zbiorów Muzeum Komunikacji Miejskiej MPK-Łódź
http://www.muzeum.mpk.lodz.pl/zbiory/archiwalia/Koncesja_1923/umowa_konc_1923_01.htm

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ



Partnerem publikacji jest Urząd Miasta Łodzi

© Copyright by Authors, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

DOI: <https://doi.org/10.18778/8220-755-2>

Wydanie przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I.W.10390.21.0.K

Ark. druk. 20,875

ISBN 978-83-8220-755-2

e-ISBN978-83-8220-756-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34a

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	9
1. Geneza i uwarunkowania instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego	15
1.1. Geneza i uwarunkowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie	15
1.2. Ewolucja zarządzania publicznego a partnerstwo publiczno-prywatne	19
1.3. Ramy instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego – zasady Unii Europejskiej	27
1.4. Geneza i uwarunkowania prawno-organizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	33
2. Przedmiot, finansowanie i analiza przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego	45
2.1. Specyfika i znaczenie samorządowych inwestycji infrastrukturalnych	45
2.2. Finansowanie w partnerstwie publiczno-prywatnym	54
2.3. Wymiary i ocena projektów partnerstwa publiczno-prywatnego	63
2.4. <i>Value for Money</i> (VFM)	74
2.5. Analiza efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego zgodnie z wytycznymi ustawy	78
3. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i uwarunkowania jego rozwoju	85
3.1. Tendencje na światowych rynkach partnerstwa publiczno-prywatnego	85
3.2. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	91
3.2.1. Wprowadzenie	91
3.2.2. Ogłoszenia o projektach partnerstwa publiczno-prywatnego	94
3.2.3. Postępowania zakończone wyborem partnera	103
3.2.4. Projekty zrealizowane	112
3.3. Uwarunkowania ekonomiczne rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego	116
3.4. Czynniki powodzenia projektów partnerstwa publiczno-prywatnego	121
3.4.1. Wprowadzenie	121
3.4.2. Metodyka oraz wyniki badań	125
3.4.3. Wnioski	134

4. Rewitalizacja jako naturalny obszar współpracy podmiotów publicznych i prywatnych	137
4.1. Istota procesu rewitalizacji	137
4.2. Problematyka rewitalizacji w kontekście współpracy podmiotów publicznych i prywatnych	145
4.3. Rewitalizacja i partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii	151
4.3.1. Zasady formalno-prawne	151
4.3.2. Mieszkalnictwo społeczne a rewitalizacja i partnerstwo publiczno-prywatne	160
4.3.3. Studium przypadku – nabrzeże w Bristolu (1993–2015)	166
4.3.4. Regeneracja Canning Town i pilotażowe PFI w mieszkalnictwie	171
4.4. Specyfika przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Polsce	174
4.5. Zainteresowanie realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	181
4.6. Polskie doświadczenia w zakresie realizacji projektów rewitalizacyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – studia przypadków	184
4.6.1. Dworzec PKP w Sopocie	184
4.6.2. Wyspa Spichrzów – Gdańsk	194
4.6.3. Dawna zajezdnia tramwajowa, Dolne Miasto Gdańsk	199
4.6.4. Przykłady projektów niezakończonych powodzeniem w formule PPP	206
5. Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze transportowej	211
5.1. Problematyka transportowa w kontekście współpracy podmiotów publicznych i prywatnych	211
5.2. Infrastruktura transportowa i partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii	221
5.2.1. Potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej	221
5.2.2. Studium przypadku – Most Skye PFI	223
5.2.3. Studium przypadku – London Underground PPP	225
5.3. Partnerstwo publiczno-prywatne w przedsięwzięciach transportowych w Polsce	229
5.3.1. Specyfika projektów drogowych	229
5.3.2. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego oparte na elektromobilności	234
5.3.3. Specyfika projektów parkingowych	235
5.4. Polskie doświadczenia w zakresie realizacji projektów transportowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – studia przypadków	238
5.4.1. Budowa Linii Tramwajowej KST, etap IV w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego	238
5.4.2. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego	242
5.4.3. Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie	246
5.4.4. Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie	248
5.4.5. Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia	251
6. Dojrzałość instytucjonalna partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście wsparcia publicznego w Polsce	255
6.1. Otoczenie instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – autorska ocena	255
6.2. Centralna jednostka zajmująca się partnerstwem publiczno-prywatnym i jej zadania wspierające jego rozwój w Polsce	268
6.3. Wnioski i rekomendacje	274

	Spis treści	7
Zakończenie		283
Bibliografia		287
Załącznik 1		
Zrealizowane przedsięwzięcia PPP w sektorze transportowym		309
Załącznik 2		
Zestawienie projektów wspartych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej od lipca 2017 roku		323
Spis rysunków		331
Spis tabel		333

Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stało się w Polsce formułą realizacji usług publicznych¹ budzącą skrajne opinie – z jednej strony daje nadzieję na szybką poprawę stanu infrastruktury i bardziej efektywną realizację tych usług, z drugiej jej zastosowanie w praktyce obarczone jest wieloma rodzajami ryzyka, uciążliwymi procedurami i nieufnością społeczną. Pomimo oficjalnych zapewnień o popieraniu tej formuły współpraca podmiotów publicznych i prywatnych w ramach PPP nie stała się powszechna, a liczba i wartość zawieranych umów w ostatnich latach spadła.

We wrześniu 2020 roku Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego wraz z Urzędem Miasta Łodzi i pod patronatem Urzędu Zamówień Publicznych oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zorganizowały konferencję naukową pt. „Dzieląc się wiedzą i doświadczeniem – teoria i praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego”. Stała się ona okazją do wymiany doświadczeń między teoretykami i praktykami PPP w Polsce. Wynikiem tego spotkania i dyskusji było stworzenie zespołu złożonego z doświadczonych badaczy teorii i praktyki partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, a dzięki wspólnej pracy powstała niniejsza monografia naukowa.

Publikacja ta skierowana jest do szerokiego kręgu odbiorców, zarówno profesjonalnie zajmujących się problematyką współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, rozwoju infrastruktury, zarządzania miastem i rewitalizacji, jak i najważniejszych interesariuszy tych procesów i mechanizmów rynku – użytkowników i odbiorców. Pomimo upływu wielu lat od rozpoczęcia implementacji PPP w Polsce wydaje się, że dla niektórych podmiotów to wciąż nowa formuła realizacji usług publicznych, natomiast dla tych, które mają już doświadczenie na tym polu,

1 Chociaż w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje termin „usługa publiczna”, zdecydowano użyć tego pojęcia, podkreślając znaczenie etapu świadczenia usług w procesie realizacji projektu PPP. Zbliżoną kategorią funkcjonującą w ustawodawstwie jest „zadanie o charakterze użyteczności publicznej”, które jest definiowane przez jego cel, czyli bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz.U. z 2021 r., poz. 679). Por. K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019, s. 105.

zmieniające się rozwiązania prawne i czynniki społeczne, gospodarcze i środowiskowe kreują nowe warunki, wymagające dalszych badań i analiz.

Pracom zespołu nad monografią towarzyszyło przeświadczenie, że związek teorii z praktyką jest nierozzerwalny – praktyka dla nauki ma trojkie znaczenie: inspirowane, lustrujące i weryfikujące, teoria wyrasta na gruncie praktyki, praktyka stawia przed teorią pytania i oczekuje wprowadzenia jej w życie². Jednocześnie „[...] bez teorii pozostajemy na poziomie zbioru mniej lub bardziej powszechnie znanych doświadczeń praktycznych poszczególnych uczestników życia gospodarczego i społecznego. Teoria musi również wiązać się z odkrywaniem tego, co jest wręcz niedostępne na drodze zwykłej obserwacji otaczającego nas świata”³. Uzasadnienie dla podjętej tematyki jest więc dwojakie: teoretyczne – wraz z przemianami instytucjonalnymi⁴ zachodzącymi w sferze PPP i w otoczeniu stawiane są nowe wyzwania przed podmiotami angażującymi się w tego typu projekty oraz empiryczne – związane z zebraniem i podsumowaniem pewnych doświadczeń oraz refleksją nad poziomem rozwoju rynku PPP w Polsce. Tak sformułowane uzasadnienie wyznacza **cele niniejszej monografii**:

- upowszechnianie wiedzy na temat PPP w aspekcie teoretycznym i praktycznym;
- próba określenia poziomu dojrzałości instytucjonalnej PPP w kontekście wsparcia publicznego oraz
- określenie poziomu rozwoju rynku PPP w Polsce.

W ujęciu teoretycznym powyższe cele mają charakter poznawczy, pełnią funkcję informacyjną i porządkującą⁵ – **systematyzują i pogłębiają wiedzę, porządkują ją teoretycznie, ukazują zagadnienia PPP w szerszym kontekście**. Cele w ujęciu empirycznym koncentrują się natomiast na poszukiwaniu odpowiedzi na pytania dotyczące tego, **jakie czynniki stymulują, a jakie destymulują rozwój PPP w Polsce oraz jaka jest specyfika PPP (na przykładzie wybranych przedsięwzięć)**.

2 W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 25, za S. Sudoła, *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2007, s. 16–17.

3 M. Ratajczak, *Wstęp*, [w:] M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 8.

4 Autorzy przyjmują za ekonomią instytucjonalną, że określenie „instytucjonalne” odnosi się do funkcjonowania formalnych instytucji, na przykład prawa, a także instytucji nieformalnych, na przykład postaw i zwyczajów w społeczeństwie oraz mechanizmów egzekucji obowiązujących zasad – za D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 3–9.

5 R. Lenart-Gasiniec, *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 22–23; J. Apanowicz, *Zarys metodologii prac dyplomowych z organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia 1997, s. 31–32.

Na podstawie powyższego uzasadnienia teoretyczno-empirycznego dla podjętych badań w pracy przyjęto hipotezę, że **między dojrzałością instytucjonalną PPP w kontekście wsparcia publicznego a poziomem rozwoju rynku PPP w Polsce występuje dychotomia**. Innymi słowy, zakres wsparcia publicznego udzielanego w ramach PPP nie znajduje odzwierciedlenia w rozwoju samego rynku PPP, rozumianego jako liczba, wartość i obszary, w jakich realizowane są przedsięwzięcia PPP. Dla zweryfikowania tak sformułowanej hipotezy wykorzystano następujące metody badawcze: przegląd literatury, *desk research*, badania ilościowe oraz studia przypadków (*case studies*).

Dokonany przegląd literatury (*state of art*) pozwolił przedstawić istniejący stan wiedzy na temat PPP – w niniejszej monografii stanowił tło, uzasadnienie i punkt wyjścia dla przeprowadzonych badań⁶. Metoda *desk research* wykorzystana została do analizy istniejących danych: statystyk i opracowań publicznych, oficjalnych dokumentów, wyników badań społecznych i marketingowych, danych i informacji dostępnych on-line itp.⁷ Dane te wykorzystane zostały przede wszystkim do tego, aby ukazać szerszy kontekst dla podejmowanych w pracy zagadnień⁸. Dzięki temu możliwe stało się również dokonanie autorskiej oceny poziomu dojrzałości instytucjonalnej PPP w kontekście wsparcia publicznego w Polsce za pomocą metodyki znanej z literatury przedmiotu. Następnie, aby ocenić poziom rozwoju rynku PPP w Polsce, przeprowadzono badania ilościowe oraz skoncentrowano się na jakościowej analizie wybranych obszarów współpracy PPP. W niniejszym opracowaniu metody ilościowe przyjęły między innymi formę statystycznej analizy rynku PPP; odrębnej analizie poddano ogłoszenia o projektach PPP, informacje o podpisanych umowach PPP oraz dane o projektach już zakończonych. Podjęto również próbę wskazania czynników powodzenia projektów PPP na podstawie modelu regresji logistycznej⁹. Jednocześnie autorki mają świadomość, iż nie wszystkie zjawiska, a zwłaszcza czynniki je generujące, dają się uchwycić za pomocą miar statystycznych. Mimo to dzięki kwantyfikacji masowych stanów, zjawisk i procesów można

6 Por. R. Lenart-Gasiniec, *Systematyczny przegląd literatury...*, s. 30.

7 Z. Bednarowska, *Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 7, s. 18–19.

8 Niniejsze autorskie opracowanie, podobnie jak inne opracowania próbujące zmierzyć się z kompleksowością partnerstwa publiczno-prywatnego, nie pretenduje do miana całościowego kompendium i dlatego między innymi w dalszych częściach pracy odsyła czytelnika do źródłowych publikacji, nie powtarzając zawartych tam informacji. W szczególności rozwój instytucjonalny PPP w Polsce jest wspierany przez ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego, które między innymi opublikowało miniprzewodnik, wytyczne i dobre praktyki. Funkcjonuje również Platforma PPP, której baza danych stanowiła dla autorek cenne źródło wiedzy i materiał wyjściowy do analizy ilościowej.

9 Szczegółowa metodyka opisana została w podrozdziale 3.4.

nadać prowadzonym badaniom pewną cechę ścisłości¹⁰. Przeprowadzone badania, czyli przegląd literatury, *desk research* oraz badanie ilościowe, oparto na wnioskowaniu dedukcyjnym.

W dalszej części opracowania – odwołując się do metody studium przypadku – wykorzystano wnioskowanie indukcyjne, pozwalające na identyfikację ewentualnych prawidłowości występowania określonych zjawisk oraz na proponowanie rozwiązań problemów zarządzania z przeznaczeniem do ich stosowania¹¹. Analizę przypadków przeprowadzono według procedury, na którą składały się następujące czynności badawcze: obserwacja i opis zjawiska, uogólnienia na podstawie obserwacji, wnioski z uogólnień, weryfikacja hipotez na podstawie wniosków¹². Na potrzeby niniejszej publikacji zaadaptowano metodykę opracowania studiów przypadków zaproponowaną przez Krystynę Brzozowską¹³. Opis przypadków obejmuje następujące elementy: cel, zakres i genezę projektu, podstawowe informacje na temat projektu (nazwa, podstawa prawna, wykorzystanie wsparcia doradczego, uczestnicy projektu, istotne daty i okresy, wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto, źródła finansowania, wynagrodzenie, status i ryzyko projektu). Następnie omówiono wyniki projektu – bezpośrednie (rozumiane jako nawiązanie do celu bezpośredniego przedsięwzięcia, o charakterze materialnym i finansowym) oraz pośrednie (związane z celem pośrednim przedsięwzięcia, często niematerialnym i pozafinansowym). Analizę zamyka identyfikacja mocnych i słabych stron projektów PPP oraz wnioski¹⁴.

Wybór obszarów PPP będących przedmiotem pogłębionej analizy uzasadniony był wiedzą i kompetencjami zespołu autorek. Inwestycje rewitalizacyjne oraz inwestycje transportowe były również tematem dyskusji i szczególnego zainteresowania organizatorów i uczestników konferencji. Konferencja była współorganizowana przez Miasto Łódź, zainteresowane zaangażowaniem się w tego typu projekty. To właśnie podjęte podczas konferencji tematy i dyskusje utwierdziły autorki co do potrzeby uporządkowania wiedzy w niniejszym zakresie i zainspirowały do przygotowania tego opracowania. Szczególne zainteresowanie praktyką realizacji przedsięwzięć PPP w sferze rewitalizacji wynika zarówno ze znacznego

10 Por. S. Sudoł, *Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2007.

11 Tamże.

12 K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance*, „Rozprawy”, nr 220, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 159–160, za S. Stachak, *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1997, s. 194.

13 K. Brzozowska, *Kapitał prywatny...*, s. 159–160.

14 Podobnie jak w przypadku analiz przeprowadzonych przez Brzozowską braki danych spowodowały konieczność akceptacji pewnych różnic w proporcjach opisu poszczególnych studiów przypadku oraz szczegółowości prezentacji poszczególnych kwestii.

zapotrzebowania na działania rewitalizacyjne w miastach, jak i z tego, że dotychczas możliwości wykorzystania formuły PPP w tym zakresie były wyraźnie niedoceniane przez władze polskich miast. Ponadto w sferze tej dostrzegana jest znaczna specyfika podejmowanych działań inwestycyjnych, której świadome powinny być podmioty podejmujące rewitalizacyjne projekty PPP¹⁵. Natomiast projekty transportowe stanowią w pewnym sensie uzupełnienie społecznej problematyki podejmowanej w ramach projektów rewitalizacyjnych o wątek bardziej „techniczny”. Z jednej strony występuje pewna „rozdzielność” (żeby nie stwierdzić – dychotomia) między wybranymi obszarami zastosowania PPP, z drugiej są to sfery wzajemnie się uzupełniające. Kształtowanie miast w sposób świadomy, tworzenie właściwych warunków mieszkaniowych, podnoszenie jakości życia mieszkańców między innymi w ramach działań rewitalizacyjnych musi być „wzbogacone” działaniami w zakresie transportu, by podnosić dostępność transportową miasta dla mieszkańców¹⁶. Oprócz „rodzimych” studiów przypadków wykorzystania PPP analizie poddano także wybrane przypadki brytyjskie wraz z kontekstem gospodarczo-społecznym, aby uwidocznić sfery problemowe, wynikające z charakterystyki samych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Monografia nie ma zatem charakteru ściśle komparatywnego – poprzez odwoływanie się do doświadczeń zagranicznych służy również wzbogaceniu wiedzy oraz wskazaniu obszarów do dalszych, pogłębionych badań.

Cele i hipoteza pracy wyznaczyły podział monografii na sześć rozdziałów. Dwa początkowe rozdziały stanowią podbudowę teoretyczną monografii, realizując cel systematyzowania, porządkowania i pogłębienia wiedzy na temat PPP. Rozdział pierwszy opisuje genezę i uwarunkowania instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego. Wzbogaca on wiedzę o PPP o szerszy kontekst prawny. Aby wskazać w pełni wielowymiarowość koncepcji PPP, autorki sięgają do prapoczątków i podkreślają typowe cechy współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, a następnie zarysowują współczesne powody sięgania po rozwiązania PPP, uwarunkowania gospodarcze i prawne, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i specyficznym dla Polski. W rozdziale drugim skoncentrowano się na przedmiocie PPP, jego specyfice i znaczeniu, finansowaniu i analizie tego typu przedsięwzięć. Aby uzmysłowić czytelnikom szczególną rolę PPP, scharakteryzowano samorządowe inwestycje infrastrukturalne, możliwości finansowania i kwestię wynagrodzenia

15 Niezależnie od powyższej argumentacji przestanką dodatkową, a z naukowego punktu widzenia nawet pierwszorzędą, jest niewłaściwe interpretowanie pojęcia rewitalizacji przez statystyki PPP, znajduje to zresztą odzwierciedlenie w błędnych danych dotyczących projektów rewitalizacyjnych w PPP, na co zwracał uwagę również recenzent wydawniczy.

16 M. Bryx, *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2021, s. 90.

partnera prywatnego oraz aspekty oceny i zasadność stosowania PPP (*Value for Money*). W kolejnym rozdziale przedstawiono stan rynku PPP i uwarunkowania jego rozwoju. Przegląd rozpoczęto od rynków międzynarodowych, aby na tym tle analizować liczbę, wartość i obszary stosowania PPP w Polsce. Zbadano także czynniki powodzenia projektów współpracy publiczno-prywatnej. Rozdział czwarty został poświęcony problematyce rewitalizacji. Zdaniem autorek jest to naturalny obszar współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Ze względu na specyfikę procesów rewitalizacyjnych niezbędne było ich syntetyczne scharakteryzowanie. Następnie przedstawiono historyczne uwarunkowania rozwoju PPP w rewitalizacji w Wielkiej Brytanii, aby zaprezentować polskie rozwiązania i problemy na tym polu. Podobnie praktyczny wymiar ma rozdział piąty, opisujący rozwiązania transportowe w formule PPP. Skoncentrowano się w nim na przedsięwzięciach drogowych, przewozowych i transportowych, a także na infrastrukturze okołotransportowej, sięgając ponownie do rozwiązań brytyjskich, by w szczególności odnieść się do wybranych rozwiązań polskich. Rozbudowane podsumowanie prowadzonych w pracy rozważań znalazło się w rozdziale szóstym. Starano się ocenić poziom dojrzałości instytucjonalnej w kontekście wsparcia publicznego PPP w Polsce, nawiązując do metodyki znanej z literatury przedmiotu. Sformułowane wnioski odnoszą się bezpośrednio do problemów poruszanych w poszczególnych częściach pracy i to na ich podstawie dokonano wspomnianej wyżej autorskiej oceny. Monografię zamyka syntetyczne zakończenie, odnoszące się do postawionych celów w pracy oraz sformułowanej hipotezy. Dodano również dwa załączniki, umożliwiające prześledzenie polskich doświadczeń PPP w sektorze transportowym (załącznik 1) i zakresu wsparcia ze strony władzy centralnej (załącznik 2).

Powstanie niniejszej monografii nie byłoby możliwe bez intensywnej pracy indywidualnej i wspólnej współautorek. Choć w pełni odpowiadają one za ostateczny kształt monografii, to udoskonalenie jej pierwotnej wersji możliwe było dzięki szczegółowym, konstruktywnym uwagom recenzentów, za co zespół składa podziękowania.

1. Geneza i uwarunkowania instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego

1.1. Geneza i uwarunkowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie

Poszukując korzeni zinstytucjonalizowanej współpracy partnerów publicznych i prywatnych, należy pamiętać o przekształceniach instytucjonalnych, którym podlegała strona dziś określana jako „publiczna”. Wspólnota polityczna, z hierarchiczną i bogatą strukturą sprawowania władzy oraz obowiązującymi przepisami prawa prywatnego i publicznego istniała między innymi w okresie Cesarstwa Rzymskiego. *Digesta Iustiniani*, obowiązujący od 533 roku zbiór pism prawnych, wspomina o robotach publicznych i udzielaniu koncesji między innymi na dostarczanie poczty, budowę term, akweduktów czy dróg. Publiczna administracja współpracowała z prywatnymi poborcami podatków, co miało zmniejszać koszty administracyjne i zapewniać większą efektywność poboru¹. Tak rozbudowane i w zasadzie współczesne nam rozumienie zasad działania państwa było wyjątkowe w ówczesnych czasach. Powszechny rozwój instytucji państwa, rozumianego jako zhierarchizowany zbiór instytucji władczych, nastąpił w okresie średniowiecza. Przyczynił się do tego powrót do regulacji prawa rzymskiego oraz wzrost gospodarczy i demograficzny. W dokumentach z pierwszej połowy XIII wieku, dotyczących miejskich republik włoskich, zawarte są pouczenia adresowane do urzędników, zalecające, by dbali o *status civitatum* – stan miasta jako niezależnej jednostki politycznej, jej „bezpieczeństwo zewnętrzne” oraz „dobro, szczęśliwość i zasobność”².

1 B. Korbus i wsp., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 27.

2 G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought: Public Law and the State 1100–1322*, The Lawbook Exchange, Ltd., New Jersey 2006.

W kolejnych latach powszechnie zaczęto utożsamiać osobę władcy z władanym obszarem, królestwem czy księstwem. Dobro władcy nie miało więc charakteru prywatnego. Nawiązania do współpracy publiczno-prywatnej odnajdujemy więc w XII-, XIII-wiecznej Francji w postaci umów emfiteuzy, na których podstawie budowano i utrzymywano nowe miasta. Ich mieszkańcy – strona prywatna – realizowali wiele zadań samodzielnie (mogli zwolnić się od nich, płacąc specjalne opłaty) na rzecz władcy – strony publicznej³.

W wiekach późniejszych sfera współpracy publiczno-prywatnej uległa poszerzeniu ze względu na wzrost potrzeb, w szczególności infrastrukturalnych, oraz poziomu odpowiedzialności i zaangażowania strony publicznej. Feudalni władcy starali się zapewnić budowę dróg, kanałów, mostów czy utylizację odpadów za pomocą kontraktów z prywatnymi podmiotami, najczęściej przedsiębiorcami. Drogi często powstawały dzięki udziałowi pracy lokalnych mieszkańców (*corvee* we Francji, *statute labour* w Anglii) oraz poborowi specjalnych opłat⁴. Interesujący przykład ówczesnych rozwiązań pochodzi z Anglii – lokalna grupa inicjatywna występowała do parlamentu o zezwolenie na stworzenie specjalnej spółki, której zadaniem było poprawienie stanu drogi, w zamian mogła pobierać opłaty od jej użytkowników. Wadą była fragmentaryczność stosowania, czyli brak poprawy stanu dróg na całej ich długości. We Francji i Hiszpanii wyznaczano drogi królewskie, które finansował Skarb Państwa, a pozostałe były w gestii podmiotów lokalnych, od XIX wieku podmioty samorządowe mogły nakładać podatki w celu finansowania dróg lokalnych⁵.

Przedmiotem zainteresowania prywatnych przedsiębiorców były także drogi wodne. Z jednej strony ktoś musiał poszerzać i pogłębiać koryta rzeczne oraz budować kanały, w szczególności w państwach, które miały dogodne warunki do rozwoju transportu wodnego, a z drugiej można było pobierać opłaty za korzystanie z drogi wodnej czy mostu⁶.

Inną sferą współpracy było tworzenie floty czy armii. Znanym powszechnie przykładem była flota Elżbiety I, która *de facto* miała charakter prywatny, ale wykonywała rozkazy królowej, a dochody były dzielone między partnerów⁷. Ówczesni

3 K.L. Reyerson, J.V. Drendel (red.), *Urban and rural communities in medieval France. Provence and Languedoc, 1000–1500*, Brill, Leiden 1998.

4 D. Bogart i wsp., *State and private institutions*, „The Cambridge Economic History of Modern Europe” 2010, no. 1, s. 70–95.

5 G. Bel, *Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720–2010)*, „Business History” 2011, vol. 53, no. 5, s. 688–705.

6 E.R. Yescombe, *Public-private partnerships: principles of policy and finance*, Elsevier, London 2007, s. 5.

7 R. Wettenhall, *The public-private interface: surveying the history. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*, [w:] G.A. Hodge, C. Greve (red.),

władcy korzystali z militarnych umiejętności najemników, armie państwowe stały się podstawą doktryn militarnych dopiero w XVIII wieku.

Rozwój kolei, między innymi w Stanach Zjednoczonych i Indiach, a często transportu publicznego w miastach, także możliwy był dzięki współdziałaniu podmiotów publicznych i prywatnych⁸. Podmiotom publicznym zależało na rozwoju tego typu infrastruktury ze względu na potencjał wzrostu gospodarczego, znaczenia militarnego i politycznego, które warunkowane były gęstą siecią dróg kolejowych. W wielu państwach rola podmiotów publicznych sprowadzała się do udzielania gwarancji na papiery wartościowe emitowane przez przedsiębiorców budujących drogi kolejowe. W innych, po początkowym okresie przekazania rozwoju dróg kolejowych w prywatne ręce, decydowano się na powrót do własności państwowej (tak było w Niderlandach, Danii, i Norwegii)⁹. Dla niektórych krajów liczyło się znaczenie polityczne państwowej sieci dróg kolejowych jako symbolu politycznego zjednoczonego państwa.

Do XIX wieku zakres oddziaływania państwa jako instytucji władzy ograniczał się w zasadzie do funkcji finansowych i dostarczania określonych dóbr publicznych, zgodnie z myślą klasycznej ekonomii, podkreślającej istnienie i znaczenie niewidzialnej ręki rynku jako niezawodnego mechanizmu alokacji zasobów i zadowolenia społeczeństwa. Przedstawiciele nurtu klasycznego zakładali, że państwo zawodzi (*government failure*) i powinno zapewniać bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz prowadzić działalność korzystną społecznie, a nierentowną – dla rozwoju handlu i oświaty. Do takich zadań zaliczano utrzymanie infrastruktury w postaci na przykład dróg, mostów, kanałów, ponieważ jest ona niezbędna do rozwoju stosunków handlowych, jednak ze względu na możliwości obciążania użytkowników opłatami powinno się dążyć do ponoszenia kosztów przez korzystających¹⁰.

Kryzys lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku diametralnie zmienił podejście w kwestii aktywności państwa w rozwiązywaniu problemów spowodowanych słabościami rynku (*market failures*)¹¹. Ponadto problemy z dotrzymaniem warunków umów zawartych na wiele lat, przy szybko zmieniającej się koniunkturze gospodarczej,

International handbook on public-private partnerships, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2005, s. 22–43.

- 8 D. Bogart, L. Chaudhary, *Regulation, ownership, and costs: A historical perspective from Indian railways*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2012, vol. 4, no. 1, s. 28–57.
- 9 R. Millward, *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830–1990*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- 10 A. Smith i wsp., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- 11 J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 4, s. 99–109.

zmniejszyły rozmiar współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Uznawano, że nie wszystkie sfery mogą być przekazane podmiotom prywatnym, bez wątpienia było to także związane z przygotowaniem wojennymi, a po zakończeniu działań wojennych niezbędne były środki i koordynacja wysiłku skierowanego na usuwanie skutków zniszczeń wojennych. W rozwoju aktywności sektora publicznego znaczenie miała między innymi teoria Adolpha Wagnera, która stała się podstawą do rozwoju koncepcji państwa opiekuńczego (*welfare state*). Głosiła ona, że wydatki publiczne stale się powiększają, ponieważ mechanizm rynkowy nie jest w stanie sprostać potrzebom społeczeństwa, które rosną szybciej niż potrzeby indywidualne¹². Silne zaangażowanie państwa w działania gospodarcze przyniosło jednak wiele negatywnych konsekwencji, sektor publiczny rozrastał się w sposób niekontrolowany, podobnie wydatki publiczne. Krytykowano przedsiębiorstwa państwowe za monopolistyczne zasady działania, a co za tym idzie – brak konkurencji w dostarczaniu usług, niską innowacyjność, wysokie koszty funkcjonowania, uzależnienie polityczne oraz niskie dostosowanie do potrzeb odbiorców. Oczekiwano, że strona prywatna dostarczy lepszych produktów i usług przy niższych kosztach¹³. W obliczu powtarzających się kryzysów gospodarczych i zmian politycznych niezbędne stało się znalezienie środków zaradczych, między innymi w postaci zmniejszenia udziału podmiotów publicznych w gospodarce. Państwa Europy Zachodniej, a szczególnie Wielka Brytania, rozpoczęły proces prywatyzacji usług i dóbr wcześniej uznanych za publiczne. W sektorze publicznym starano się wprowadzać nowe zasady gospodarki finansowej, wzorowane na tych, które obowiązywały w sektorze przedsiębiorstw. Podobne pomysły propagowano również w Hiszpanii, Grecji, Francji, Niemczech oraz Nowej Zelandii.

Starano się zidentyfikować obszary, w których państwo musiało działać samodzielnie. Podstawowe funkcje państwa – alokacyjna, redystrybucyjna i stabilizacyjna – w dalszym ciągu powinny być realizowane. Zapewniają one bowiem optymalne wykorzystanie i rozlokowanie zasobów w danych warunkach społeczno-gospodarczych, przy zachowaniu efektywności ekonomicznej i spójności z założeniami polityki gospodarczej oraz zabezpieczenie społeczne, pomagające w niwelowaniu różnic dochodowych i majątkowych poprzez system podziału dochodów za pomocą podatków, subwencji czy świadczeń społecznych. Służą one także przedłużeniu okresu ekspansji gospodarczej i wzrostowi aktywności ekonomicznej lub skróceniu i spłyceniu ewentualnej regresji. Natomiast w odniesieniu do szczegółowych obszarów działalności wskazywano możliwość współpracy z partnerami prywatnymi nawet w sferach wcześniej realizowanych wyłącznie przez państwo, takich jak prowadzenie więzień czy publicznych szpitali.

12 K. Górka, M. Łuszczuk, A. Thier, *Teorie finansów publicznych w świetle uwarunkowań gospodarczych i społecznych*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 47, s. 21–33.

13 P. V. Rosenau (red.), *Public-private policy partnerships*, MIT Press, Cambridge 2000.

Należy wyraźnie podkreślić, że prywatyzacja nie może być utożsamiana z partnerstwem publiczno-prywatnym. Prywatyzacja ma bardzo wiele definicji. Ogólnie można powiedzieć, że dzięki niej zmienia się właściciel – podmiot publiczny przekazuje własność podmiotowi prywatnemu¹⁴. Szczegółowe interpretacje znaczenia tego pojęcia nawiązują do filozoficznego podejścia do ról i relacji instytucji w społeczeństwie; dzięki prywatyzacji następuje zmniejszanie roli podmiotu publicznego, a z drugiej strony zwiększenie roli prywatnych instytucji i organizacji w zaspokajaniu potrzeb ludzi¹⁵. Prywatyzacja to nie partnerstwo publiczno-prywatne, ponieważ przenosi ona odpowiedzialność za określone działania (zaniechania) na podmiot prywatny. W przypadku PPP podmiot publiczny jest w dalszym ciągu odpowiedzialny za standard, jakość i zakres realizacji określonego zadania publicznego. Jego celem będzie przekazanie partnerowi prywatnemu części odpowiedzialności za realizowane przedsięwzięcie, pewne typy ryzyka, z którymi partner prywatny powinien poradzić sobie lepiej niż publiczny. Jednocześnie zwiększona zostaje zarządcza rola podmiotu publicznego – koncentruje się on na planowaniu i monitorowaniu procesu realizacji zadań publicznych¹⁶. Niektórzy wskazują na zawarciu swoistej umowy społecznej, która generuje określony zakres obowiązków zarządczo-kontrolnych podmiotu publicznego¹⁷.

1.2. Ewolucja zarządzania publicznego a partnerstwo publiczno-prywatne

Współcześnie administracja publiczna stała się przede wszystkim służbą publiczną, co oznacza podejmowanie decyzji i realizację przedsięwzięć związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, zaspokajanie potrzeb publicznych oraz działanie w interesie publicznym.

W literaturze można wskazać wiele definicji administracji, między innymi podkreśla się, że administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, realizowaną dla kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest

14 Z. Jerzmanowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne a prywatyzacja*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 10, s. 56–56.

15 E.S. Savas, *Privatization and public-private partnerships*, Seven Bridges Press, New York 2000.

16 A. Sobol, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego w dobie kryzysu światowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 225, s. 158–171.

17 I. Herbst, *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, [w:] M. Bryx (red.), *Finansowanie i gospodarka nieruchomości w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 117–156.

instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem – to realizacja woli zwierzchnika¹⁸. Ten podmiot nadrzędny działa w ramach porządku politycznego. Administracja jest więc rozumiana jako operacyjny instrument władzy wykonawczej (scentralizowanej w ramach państwa w ścisłym znaczeniu oraz zdecentralizowanej przede wszystkim poprzez samorząd)¹⁹.

Usługi publiczne obejmują szeroki zakres aktywności. To, co będzie zawarte w ich katalogu, obowiązującym w danym miejscu i czasie, zależy od zasad ustrojowych państwa i podejmowanych decyzji politycznych. Pojawia się tu konieczność krótkiego nawiązania do dyskusji o idei i definicji dóbr publicznych, w której biorą udział przedstawiciele różnych nurtów myśli politycznej i ekonomicznej²⁰. Istnienie dóbr publicznych wiąże się z kategorią występowania potrzeb zbiorowych. Należy przy tym zauważyć, że pewne dobra, ze względu na ich cechy, można traktować zarówno jako publiczne, jak i prywatne²¹. Dobra publiczne są kategorią majątku publicznego i przedmiotem własności publicznej²². Bardzo ogólnie można określić je jako „[...] dobra konsumpcji zbiorowej, z której nie można wykluczyć nikogo lub też dobra konsumpcji zbiorowej, które ludność konsumuje obok dóbr prywatnych, konsumowanych indywidualnie”²³. Z ekonomicznego punktu widzenia tego rodzaju dobra wyróżniają się dwiema zasadniczymi cechami:

- są dobrami niekonkurującymi (*non-rival*), co oznacza, że spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z danego dobra przez innych;
- są dobrami niewykluczającymi (*non-excludable*), czyli żaden potencjalny konsument nie może zostać wyłączony z konsumpcji²⁴.

18 J. Izdebski, *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II” 2018, nr 61(1), s. 221–231.

19 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne/Public Governance” 2007, nr 1, s. 7–20.

20 Zob. na przykład P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, no. 36, s. 387–390; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965; J.G. Head, *Public Goods and Public Policy*, „Public Finance” 1962, vol. 17, s. 197–219; R.G. Holcombe, *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” 1997, vol. 10, no. 1, s. 1–22.

21 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

22 Dobra publiczne nie muszą być produkowane przez sektor publiczny.

23 J.M. Fijor, *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 1, s. 87–100.

24 Dobra publiczne dostępne są w sposób stały i automatyczny. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stanowi możliwość pojawienia się konsumentów określanych mianem „gapowiczów” (*free riders*), którzy korzystają, ale nie ponoszą kosztów.

Wydaje się zasadne przytoczenie stanowiska, że niektóre z dóbr publicznych, takie jak usługi bezpieczeństwa, komunalne czy ochrona porządku, bez sektora państwowego nie byłyby dostarczane w ilościach odpowiadających popytowi²⁵.

Działania w sferze publicznej mają na celu dostarczanie określonych korzyści uprawnionym odbiorcom, a realizują je podmioty o różnych formach prawnych i strukturach organizacyjnych oraz o zróżnicowanych zasadach finansowania.

Świadczenie usług publicznych może być zorganizowane w zróżnicowanej formie, na przykład jako model samowystarczalny (czyli opieranie się na własnych jednostkach), model rynkowy (czyli przekazywanie zadań podmiotom niepublicznymi) bądź też jako model mieszany (sięgający w różnych proporcjach do wcześniej wskazanych).

Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego mają swoje korzenie w ekonomii – w teoriach: wyboru publicznego (*public choice theory*), kosztów transakcyjnych (*transaction cost theory*) i interesariuszy (*stakeholder theory*). Teorie te związane są z niedoskonałościami rynku i form rządzenia, występowaniem efektów zewnętrznych w gospodarce i sposobem alokacji dóbr publicznych oraz podejmowaniem decyzji zarządczych i skutkami tych decyzji dla podmiotów zainteresowanych funkcjonowaniem organizacji, a także skutkami tego funkcjonowania. To teorie, które objaśniają ekonomiczną rolę państwa, jego zakupów i usług publicznych na rynku²⁶. W praktyce zarządzanie publiczne ma specyficzne właściwości. Już w pierwszej połowie XX wieku wskazywano zasadę jednolitości, zewnętrznej kontroli finansowej i charakter służebniczy²⁷, polityczność i biurokrację²⁸, a także odpowiedzialność publiczną oraz wywierany wpływ²⁹. Peter F. Drucker wskazuje na charakterystyczne potrzeby, wartości, cele, wkład i pomiar jako istotne różnice między zarządzaniem publicznym a zarządzaniem prywatnym³⁰. Inni podkreślają między innymi punkt widzenia przyjmowany w zarządzaniu publicznym, czyli sprawność realizacji interesu publicznego przez organizacje publiczne oraz ich podsystemy³¹. Cechą współczesnego zarządzania publicznego powinna być

25 M. Olson, *The Logic of Collective Action...*

26 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.

27 J.C. Stamp, *The contrast between the administration of business and public affairs*, „Public Administration” 1923, vol. 1, no. 3, s. 158–171.

28 H.A. Simon, *The proverbs of administration*, „Public Administration Review” 1946, vol. 6, no. 1, s. 53–67.

29 P. Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1949.

30 P.F. Drucker, *Managing the public service institution*, „The Public Interest” 1973, vol. 33, s. 43–60.

31 B. Kożuch, *Innowacyjność w sektorze publicznym: bariery i możliwości rozwoju*, [w:] B. Kryk, K. Piech (red.), *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 83–92.

również jego jawność, przejawiająca się transparentnością działań i dostępnością informacji o sposobach postępowania i wytwarzania dóbr dla wszystkich zainteresowanych³².

Bez wątpienia zarządzanie publiczne i prywatne są odmienne z punktu widzenia realizowanych celów – przynajmniej na poziomie operacyjnym. Tradycyjnie sektor publiczny realizuje cele społeczne, a sektor prywatny cele finansowe, przy czym oba sektory odgrywają ważną rolę w rozwoju, a dorobek wiedzy i trendy teorii biznesowych przenikają do sfery zarządzania publicznego. Ma to miejsce głównie w nowoczesnych gospodarkach, gdzie mimo trudności wdrożeniowych rośnie zainteresowanie usprawnianiem zarządzania w sektorze publicznym, z wykorzystaniem narzędzi stosowanych w sektorze biznesowym, takich jak na przykład *lean management* czy *reengineering*³³. Według Olgi Kaganovej³⁴ niektóre rozwiązania i praktyki mają charakter uniwersalny. Takie podejście znajduje odzwierciedlenie w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Koncepcja ta pojawiła się w latach osiemdziesiątych XX wieku³⁵ jako wyraz konieczności zreformowania istniejących systemów administracji publicznej, często niewydolnych i kosztownych³⁶.

Konsekwencją stosowania reguł NPM stało się też nowe podejście do inwestycji publicznych. Na NPM składały się deregulacja, służąca zmniejszeniu funkcji systemu administracji, oraz jej swoiste „urynkowanie” przez wprowadzenie instrumentów właściwych prawu cywilnemu. Obywatel, utożsamiany z konsumentem usług administracji, miał być punktem odniesienia, zaspokojenie jego potrzeb mogło opierać się na świadczeniu zadań publicznych nie tylko przez administrację, ale także w ramach kontraktowania – przez podmioty prywatne, w tym NGOsy, a także w ramach quasi-kontraktowania – przez jednostki administracji publicznej będące względnie samodzielnymi agencjami, działającymi w rezultacie na innej zasadzie niż klasyczne budżetowanie³⁷. Pomimo krytyki NPM lub elementy koncepcji są wykorzystywane na całym świecie. Nowe zarządzanie publiczne polega na wprowadzaniu rozwiązań charakterystycznych

32 M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” 2016, nr 56, s. 37–51.

33 H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 199.

34 O. Kaganova, *Guidebook on real property asset management for local governments*, Urban Institute, Washington 2012, s. 9.

35 C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, no. 1, s. 3.

36 W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 98.

37 H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*

dla zarządzania w sektorze prywatnym. Są to między innymi: podejście zarządcze, orientacja na wyniki, decentralizacja, prywatyzacja, outsourcing, koncentracja na osobistej odpowiedzialności, elastyczne zatrudnienie, organizacja pracy i struktur, a także poprawa zarządzania aktywami oraz wydajności i skuteczności³⁸. Współpraca sektora publicznego i prywatnego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego jest bazowym instrumentem tego modelu³⁹ i sposobem „odchudzenia” instytucji sektora publicznego⁴⁰.

Menadżeryzm, zgodnie z którym zarządzanie jednostką świadczącą usługi komunalne i zarządzanie jednostką prywatną może odbywać się na tych samych zasadach, stał się punktem wyjścia dla udziału sektora prywatnego w inwestycjach infrastrukturalnych⁴¹. Choć był on odpowiedzią na wady tradycyjnego zarządzania publicznego, umożliwiając koncentrację na interesie konsumentów, efektywności i innowacyjności, to koncepcja NPM jest krytykowana z jednej strony z powodu jej ogólności, a z drugiej – braku uniwersalizmu, utrudnionej komunikacji ze społeczeństwem i ostatecznie z powodu wzrostu jednostkowych kosztów usług społecznych⁴². Odpowiedzią na problemy zarządzania inwestycjami samorządowymi, gdzie wartości demokracji są coraz częściej ważniejsze niż kryteria wydajności i skuteczności – wiodące w NPM, może być publiczne współzrządzenie (*public governance*), opierające się na społeczeństwie obywatelskim⁴³. Współzrządzenie publiczne uwzględnia kontekst polityczny, koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na relacjach zewnętrznych. Podstawowe założenia NPM zostały uzupełnione ujęciem systemowym i sytuacyjnym, zmianą organizacyjną i teorią interesariuszy⁴⁴. Administracja publiczna odgrywa nadal główną rolę w systemie rządzenia, ale jest bardziej moderatorem polityki inwestycyjnej niż jej kreatorem, ponieważ zarządzanie sprawami publicznymi odbywa się dzięki istnieniu sieci i powiązań podmiotów

38 P.J. Andirsani, S. Hakim, E.S. Savas, *The New Public Management. Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Springer Science+Business Media, LLC, New York 2002, s. 3.

39 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019, s. 62.

40 H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania...*, s. 199.

41 A. Wojewnik-Filipkowska, *Wykorzystanie project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007, s. 162.

42 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 80–85; C. Hood, *A Public Management...*, s. 10–11; J.M. Bryson, B.C. Crosby, *Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” 2014, vol. 74, no. 4, s. 448.

43 J.M. Bryson, B.C. Crosby, *Public Value Governance...*, s. 445.

44 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako przedmiot badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 4(8), s. 19–20.

publicznych, prywatnych i non-profit. *Governance* oznacza odchodzenie od traktowania obywateli wyłącznie jak konsumentów, a nadanie im roli współdecydentów; to odejście od interesowania się liderami publicznymi: profesjonalistami z zakresu spraw publicznych czy politykami lub dostawcami usług publicznych, a zainteresowanie się partnerami, nauczycielami i organizatorami działań obywatelskich, tworzącymi i cementującymi wspólnotę⁴⁵. Jednocześnie oznacza to, że PPP jest narzędziem wdrażania również publicznego współrzędzenia, ale z uwzględnieniem szerszego zakresu partycypacji społecznej, samoorganizacji grup i środowisk, zgodnie z zasadami demokracji deliberatywnej⁴⁶. W praktyce zastosowanie publicznego współrzędzenia (ale i każdego innego modelu obejmującego elementy współrzędzenia) zależy więc w znacznej mierze od dojrzałości społeczeństwa i jego gotowości do zaangażowania się w sprawy publiczne, co stanowi ograniczenia w jego wdrożeniu i przyczynę krytyki. Wśród problemów można wskazać również brak przejrzystości w relacjach między interesariuszami.

Model publicznego współrzędzenia ma pewne pochodne, wśród których wyróżnia się na przykład model *multi-governance*⁴⁷, charakteryzujący się zintegrowanym podejściem do rządzenia na wielu poziomach, eksponujący konieczność współdziałania i budowania partnerstwa przez podmioty gospodarcze, organizacje społeczne czy pojedynczych mieszkańców⁴⁸, oraz model *good-governance*, którego elementami są tzw. otwarty rząd (*open government*), zapewniający dostęp do informacji publicznej oraz tzw. reagujący rząd (*responsive government*)⁴⁹. Szeroko rozumiana koncepcja *governance*, jako nazbyt idealizująca, zakładająca kolektywny i bezkonfliktowy sposób rozwiązywania problemów na rzecz dobra wspólnego, będącego w rzeczywistości wypadkową często sprzecznych oczekiwań, również została skrytykowana⁵⁰.

Model nowej służby publicznej to teoria demokracji, koncepcja rozwoju sfery publicznej w gospodarce opartej na wiedzy. Opiera się on na demokracji obywatelskiej, społeczeństwie obywatelskim, humanizmie organizacyjnym oraz nowym

45 H.C. Boyte, *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, „Public Administration Review” 2005, vol. 65, no. 5, s. 536–546.

46 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 88–89.

47 P. Kopyciński, *Neoweberyzm (Neo-Weberian State) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 3(37), s. 28.

48 J. Danielewicz, M. Turata, *Zintegrowane zarządzanie*, [w:] T. Markowski, M. Turata (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 23.

49 H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, s. 17.

50 C. Offe, *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3(21), s. 98–99; M. Kozak, *Multi-level governance: possibilities for implementation in Poland*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia” 2012, nr 4(1), s. 71.

zarządzaniu publicznym i modelu postmodernistycznej administracji publicznej. Tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb jest jego kluczowym elementem⁵¹. Obywatele, sektor prywatny, organizacje pozarządowe stają się aktywnymi podmiotami biorącymi udział w rozwiązywaniu spraw publicznych, podczas gdy sektor publiczny pozostaje gwarantem wartości publicznych, odpowiedzialnym za funkcje koordynacyjne. Na „kształt” inwestycji samorządowych wpływają więc szeroko rozumiani interesariusze – podmioty samorządowe i przedsiębiorstwa, prowadzące niezależnie, ale i wspólnie zróżnicowane inwestycje, realizujące jednocześnie swoje odmienne cele operacyjne. Oznacza to konieczność wypracowania fundamentów współpracy między wyżej wymienionymi podmiotami i uzgodnienia kryteriów podejmowania decyzji z uwzględnieniem wspólnej perspektywy. Współpracę można traktować również jako element podejścia innowacyjnego w zarządzaniu publicznym. Innowacja, rozumiana jako akt „[...] tworzenia i wdrażania nowego sposobu osiągania konkretnych rezultatów lub zwiększenia wydajności pracy”⁵², jest fundamentem modelu innowacyjnego zarządzania publicznego, wdrażanego w formie koncepcji dobrego rządzenia. Ostatnie trzy koncepcje stanowią bazę dla neoweberyzmu, zgodnie z którą podmioty publiczne mają być profesjonalne, efektywne i przyjacielskie. Neoweberyzm ma być również odpowiedzią na doświadczenia krajów, w których wdrożenie nowego zarządzania publicznego się nie powiodło, wskazujące, iż strukturę państwa można modernizować, dopiero gdy administracja publiczna sprawnie funkcjonuje⁵³. Wdrażanie reform zgodnie z założeniami neoweberyzmu oznacza wykorzystanie nowoczesnych i efektywnie działających struktur zarządzania publicznego, dobrych doświadczeń zarówno z nowego zarządzania publicznego, jak i współrządzenia, dlatego ostatecznie charakteryzować może jedynie stabilne kraje demokratyczne z rozbudowanym systemem państwa opiekuńczego⁵⁴.

Zarządzanie publiczne podlega zmianom na przestrzeni czasu, a poszczególne fazy rozwoju zadań i sposobu organizacji administracji publicznej związane są z odmiennym myśleniem o roli instytucji publicznych. Ewolucja koncepcji zarządzania publicznego nie ma więc ani charakteru substytucyjnego, ani zbieżnego. Reguły i mechanizmy pochodzące z różnych modeli przenikają się, nawarstwiają

51 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako przedmiot...*, s. 20.

52 Tamże, s. 21.

53 P. Kopyciński, *Neoweberyzm...*, s. 27.

54 P. Białyński-Birula, J. Klich, *Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1(43), s. 25.

i współistnieją w praktyce współczesnego zarządzania publicznego⁵⁵. Nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie publiczne oraz neoweberyzm uznawane są za główne koncepcje zarządzania publicznego⁵⁶. Również decyzje dotyczące publicznych projektów inwestycyjnych determinowane są obowiązującymi wartościami i zasadami – sytuacja rażącego naruszenia tych wartości skutkować może delegitymizacją działań służby publicznej, ponieważ nie tylko model administracji publicznej, ale i sposób realizowania zadań muszą być przez społeczeństwo akceptowane⁵⁷.

Nie ma więc jednego słusznego modelu zarządzania publicznego i zarządzania inwestycjami publicznymi – zależy on od tradycji, kultury politycznej, prawnej i administracyjnej danego kraju⁵⁸. Początkowo rola administracji publicznej sprowadzała się do wykonywania prawa, aktualnie zaś instytucje publiczne to ważna część społeczeństwa obywatelskiego⁵⁹. Zarządzanie inwestycjami wymaga więc z jednej strony sprawnej administracji i silnego państwa jako jedyne podmiotu, będącego w stanie funkcjonować w erze globalizacji, terroryzmu, kataklizmów czy zmian demograficznych⁶⁰. Z drugiej strony niezbędne jest podejście uwzględniające trudną sytuację finansową samorządów, rosnące potrzeby inwestycyjne, zmieniające się oczekiwania – nie tylko w zakresie liczby i jakości inwestycji oraz związanych z nimi dóbr i usług, ale również potrzeby innowacyjności, zmianę mentalności. Społeczeństwo z biernego petenta zmienia się, a przynajmniej powinno⁶¹, w aktywnego wyborcę o określonych oczekiwaniach w zakresie uczestnictwa, postawie obywatelskiej i publicznej odpowiedzialności, gotowego do współdecydowania i współzarządzania realizowanego w różnych formach partnerstwa publiczno-prywatnego.

55 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 99; P. Kopyciński, *Neoweberyzm...*, s. 28; M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne...*, s. 36; P. Białyński-Birula, J. Klich, *Specyfika krajów neoweberowskich...*, s. 26.

56 M. Ćwiklicki, *Towards neo-bureaucracy: bureaucracy in contemporary public management concepts. New Public Governance in the Visegrad Group (V4)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 5.

57 M. Pszczyński, *Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*” 2017, vol. 64, no. 2, s. 69.

58 H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, s. 17.

59 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 19, 61, 99.

60 M. Pszczyński, *Trzy modele...*, s. 61; P. Białyński-Birula, J. Klich, *Specyfika krajów neoweberowskich...*, s. 26.

61 M. Załęczna, *Public Participation in Land Use Planning and the Building of a Civil Society*, „*Real Estate Management and Valuation*” 2018, vol. 26, no. 2, s. 23.

1.3. Ramy instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego – zasady Unii Europejskiej

Problematyka PPP jest bardzo złożona ze względu na silne powiązanie z regulacjami prawnymi, ale także zasadami funkcjonowania i zakresem działań podmiotów publicznych. Bez wątplenia równie ważnym aspektem jest to, że PPP dotyczy realizacji zadań publicznych istotnych dla dobrostanu obywateli. Tak szczególne zakorzenienie oznacza, że każde państwo, a nawet jednostka samorządowa może mieć swoją wizję nowoczesnej współpracy w ramach PPP (oznacza to także wizję braku takiego współdziałania). Niemożliwością wydaje się stworzenie jednego poprawnego wzorca instytucjonalnego, który można zastosować bez względu na indywidualne uwarunkowania gospodarcze, społeczne, kulturowe i polityczne. Wobec tego nie można oczekiwać, że na szczęblu Unii Europejskiej będzie istnieć taki wzorzec instytucjonalny kompleksowo regulujący problematykę PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne jest na szczęblu ponadpaństwowym wspierane i organizowane za pomocą tzw. miękkiego prawa. Ogólnie na szczęblu unijnym można wskazać trzy grupy zapisów zmierzających do regulacji PPP. Mają one postać dokumentów dotyczących: zasad zamówień publicznych, bezpośrednio PPP i zasad ochrony konkurencji (przede wszystkim odnoszą się one do udzielania pomocy publicznej).

Idea samego partnerstwa została ogólnie wyrażona w dokumencie przedstawionym przez Komisję Europejską w kwietniu 2004 roku – tzw. Zielonej Księdze partnerstw publiczno-prywatnych. Wskazuje ona, iż PPP to „[...] wszelkie formy kooperacji pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, których celem jest zapewnienie środków finansowych, budowy, odbudowy, zarządzania albo utrzymania infrastruktury bądź dostarczanie usług”⁶². Podkreśla się, że dokument ten wprowadził do słownika pojęć związanych z PPP nowe sformułowanie – „instytucjonalne partnerstwo publiczno-prywatne”⁶³, czyli takie, które opiera się na stworzeniu przez partnerów jednego wspólnego podmiotu do realizacji wyznaczonego celu. W odróżnieniu od typowego, umownego PPP nowe rozwiązanie miało mieć szerszy wymiar aplikacyjny. Podejście Unii do PPP miało raczej techniczny charakter – uznawano istotność tego instrumentu dla finansowania infrastruktury w zakresie gospodarki wodnej (np. budowa oczyszczalni ścieków), transportu,

62 „Forms of cooperation between public authorities and the world of business which aim to ensure the funding, construction, renovation, management or maintenance of an infrastructure or the provision of a service” – Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM (2004) 327.

63 M. Burnett, *The Application of public procurement law to Institutional PPP (IPPP) – some practical considerations*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2007, vol. 2(3), s. 129.

ochrony zdrowia, edukacji czy bezpieczeństwa publicznego i starano się uprościć oraz wyjaśnić wątpliwości i niejasności, przede wszystkim prawne.

Początkowo PPP było postrzegane jako forma zamówień publicznych, a instrument ten obejmowała nowa dyrektywa w sprawie zamówień publicznych (2004/18/WE)⁶⁴. Dyrektywa ta wprowadziła procedurę dialogu konkurencyjnego, która została wdrożona w przepisach o zamówieniach publicznych z mocą od 31 stycznia 2006 roku. W 2005 roku opublikowano Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji⁶⁵. Podkreślono w nim, że choć PPP cieszy się coraz większym zainteresowaniem władz publicznych, to nie jest cudownym lekiem i zawsze należy badać, czy jego zastosowanie jest uzasadnione. Wskazano także, że prawo wspólnotowe jest neutralne, podmioty publiczne mogą powierzyć realizację określonych działań przedsiębiorcom, ale należy wtedy stosować prawo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych i koncesji. Wynika to z idei stworzenia rynku wewnętrznego, na którym swobodnie przepływają towary i usługi, a przedsiębiorstwa kreuje się przy zachowaniu podstawowych zasad równego traktowania, konkurencyjności i przejrzystości. Jednostki publiczne nabywają usługi i zapewniają sobie realizację robót budowlanych w odpowiednim stosunku wartości do ceny (*Value for Money*).

Kolejnym dokumentem odnoszącym się do PPP była rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych przedstawiona w 2006 roku⁶⁶. Była ona wynikiem zainteresowania tą formą współpracy i wzrostu liczby nowych projektów PPP. Wskazano w niej, że nie ma definicji PPP obowiązującej w całej Europie, a także nie istnieją w obowiązującym prawie wspólnotowym szczególne przepisy obejmujące wszystkie zróżnicowane formy PPP. Podkreślono, że nie jest to prywatyzacja zadań publicznych, ale jej swoista alternatywa, która dzięki pozyskiwaniu specjalistycznej wiedzy z sektora prywatnego powinna przyczynić się do modernizacji działań administracji. We wspomnianej rezolucji wyrażono sprzeciw wobec stworzenia odrębnego reżimu prawnego dla PPP i prób obejścia prawa dotyczącego zamówień publicznych oraz koncesji. Uznano,

64 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Document 32004L0018.

65 Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569.

66 The European Parliament, Public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions (2006/2043 (INI)).

że stosowanie prawa o zamówieniach publicznych jest konieczne, gdy wybierany jest partner prywatny, w tym także w przypadku outsourcingu usług użyteczności publicznej. Za konieczną uznano inicjatywę prawodawczą w zakresie koncesji, która powinna respektować zasady rynku wewnętrznego oraz wartości progowe, a także przewidywać proste reguły dotyczące przetargów oraz wyjaśnienie kwestii związanych ze zinstytucjonalizowanymi partnerstwami publiczno-prywatnymi (IPPP).

Niejako w odpowiedzi na Rezolucję nr 2006/2043 Komisja Europejska w 2008 roku wydała komunikat wyjaśniający w sprawie stosowania prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (IPPP)⁶⁷. Wskazano w nim, że zgodnie z prawem wspólnotowym władze publiczne mogą prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie lub scedować ją na inne podmioty, takie jak spółki z mieszanym wkładem publicznym i prywatnym. Jeśli taka sytuacja będzie miała miejsce, to przepisy wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych i koncesji powinny być stosowane. Niezbędne jest bowiem umożliwienie wszystkim zainteresowanym składania ofert na zamówienia publiczne i koncesje na uczciwych i przejrzystych zasadach odnoszących się do funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego. Poprawia to jakość projektów i obniża ich koszty dzięki zwiększonej konkurencji.

Partnerstwo publiczno-prywatne było także wymieniane jako jeden z instrumentów przeciwdziałania skutkom globalnego kryzysu finansowego. W listopadzie 2009 roku wydano Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej, zwiększania znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych⁶⁸. W dokumencie tym podkreślano wagę inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności w zakresie zapobiegania zmianom klimatu, wspierania alternatywnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej i surowcowej, wspierania transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, zapewniania niedrogiej opieki zdrowotnej na wysokim poziomie oraz realizacji dużych projektów badawczych.

67 Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP), C(2007) 6661.

68 Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships, COM (2009) 615.

Wskazano, że kryzys spowodował znacznie mniejsze zainteresowanie inwestorów prywatnych inwestowaniem w długoterminowe projekty wymagające dużych nakładów kapitału. Wobec tego wzrosła rola finansowania ze środków Unii Europejskiej z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub instrumentów TEN-T. Ponadto usunięto pewne wątpliwości prawne związane z zapisami rachunków PPP, ponieważ Eurostat opracował zasady dotyczące ujmowania rachunków PPP do celów statystycznych⁶⁹. Wynika z nich, w jakich przypadkach aktywa PPP powinny zostać zapisane w bilansie budżetu państwa. Zasady te oparte zostały na rozłożeniu głównych elementów ryzyka projektu między stronę rządową i operatora PPP.

W 2013 roku w rozporządzeniu nr 1303/2013 przedstawiono po raz pierwszy formalną definicję PPP na poziomie Unii Europejskiej. Partnerstwo publiczno-prywatne zostało określone jako forma współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym, której celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, przez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału. Co prawda rozporządzenie wskazuje, że definicja dotyczy zagadnień poruszanych w tym akcie prawnym, ale jest to przełamanie dotychczasowej praktyki.

Drugim bardzo istotnym pojęciem w obszarze PPP jest koncesja. Koncesja została uregulowana prawnie w 2014 roku w postaci Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji. Zdefiniowano w niej, iż koncesje to umowy odpłatne, dzięki którym co najmniej jedna jednostka zamawiająca powierza wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie nimi co najmniej jednemu wykonawcy. Przedmiotem koncesji jest nabycie roboty budowlanej lub usługi, za które wynagrodzeniem jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub korzystania z usług, lub to prawo wraz z odpłatnością. Takie umowy mogą, ale nie muszą, skutkować przekazaniem własności na rzecz jednostki zamawiającej, natomiast konieczne jest, aby jednostki zamawiające uzyskiwały korzyści z robót lub usług.

Równoległe z Dyrektywą nr 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji wydano Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych. Zmieniła ona regulację z 2004 roku.

69 Eurostat, *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5884549/KS-BE-04-004-EN.PDF.pdf/0b968790-4d76-468c-bd1d-7319849da4dc?t=1414781105000> (dostęp: 1.11.2020).

Trzecia grupa przepisów, które na poziomie Unii Europejskiej odnoszą się do PPP, to regulacje dotyczące pomocy publicznej. Stosownie do treści art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „[...] z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”⁷⁰. Interpretacja tego przepisu, uwzględniająca zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TFUE), wskazuje na generalny zakaz udzielania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej pomocy przedsiębiorstwom, choć ustanowiono wiele wyjątków.

Kwalifikacja pomocy państwa jest oparta na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W powszechnie przywoływanym wyroku w sprawie Altmark Trybunał wymienił następujące elementy pomocy państwa⁷¹:

- musi nastąpić interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych;
- interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi;
- musi ona przyznawać przedsiębiorstwu selektywną korzyść;
- musi ona zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji.

Podmiot publiczny ma obowiązek ustalenia, czy w związku z realizacją danego projektu PPP nie dojdzie do przyznania pomocy państwa. Gdy uzyska potwierdzenie, że taka pomoc zostanie udzielona, co do zasady powinien wdrożyć odpowiednią procedurę służącą poinformowaniu Komisji Europejskiej (istnieją wyłączenia od tej reguły). Wydaje się, że najistotniejsze znaczenie praktyczne ma to, czy w finansowaniu przedsięwzięcia bierze udział podmiot publiczny (poprzez poniesione wydatki, wniesienie składnika majątkowego – np. nieruchomości). Ocena jest wynikiem przeprowadzenia badania w formie testu finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG)⁷² albo testu rynkowego operatora. Jeżeli

70 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202), s. 47.

71 Wyrok TSUE w sprawie C-280/00, Altmark Trans, pkt 75, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-280-00-rekompensaty-z-tytulu-swadczenia-uslug-uslug-520257766> (dostęp: 1.11.2020).

72 Znaczenie sformułowania „usługi w ogólnym interesie gospodarczym” (*services of general economic interest*) zmienia się i zależy między innymi od potrzeb obywateli, zmian technologicznych i zmian na rynku, a także od preferencji społecznych i politycznych w danym państwie członkowskim. Zasadniczo definiowane jest przez następujące elementy: 1) posiadanie przez usługi szczególnych cech charakterystycznych w porównaniu z innymi rodzajami działalności gospodarczej; 2) określone przedsiębiorstwo, ze względu na własny

przedmiotem projektu PPP będzie świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, ocena, czy partner prywatny uzyskał pomoc publiczną, dokonywana jest z zastosowaniem reguł dotyczących UOIG ustanowionych przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Altmark⁷³. Wyrażono w nim opinię, że finansowanie będące jedynie rekompensatą za wykonywanie obowiązków z tytułu usług publicznych nie stanowi rzeczywistej korzyści finansowej dla ich wykonawcy i nie skutkuje przyznaniem mu uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej, czyli nie dotyczy go art. 107 ust. 1 TFUE. Taka ocena jest wydawana, jeśli spełnione są łącznie warunki tzw. testu Altmark:

- przedsiębiorstwo – beneficjent wsparcia – musi rzeczywiście świadczyć usługi publiczne, a jego zobowiązania muszą być jasno zdefiniowane;
- parametry, na podstawie których wyliczana ma być rekompensata, muszą zostać ustalone wcześniej w sposób obiektywny i przejrzysty;
- wysokość rekompensaty nie może być wyższa od kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku;
- w przypadku gdy wybór przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne nie był dokonany zgodnie z procedurą przetargu publicznego, do określenia wysokości rekompensaty niezbędne jest dokonanie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo, dysponujące odpowiednimi środkami transportu, biorąc pod uwagę odpowiednie wpływy i rozsądny zysk (*benchmarking*).

Tak zwany test prywatnego (lub rynkowego) operatora jest stosowany do oceny, czy doszło do pomocy państwa w przypadku innych działań niż kwalifikowanych jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym. W odniesieniu do projektów realizowanych w ramach PPP kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy gdyby na miejscu państwa był podmiot prywatny kierujący się zyskiem, ukształtowałby w ten sam sposób swoje relacje z partnerem prywatnym⁷⁴. Aby udzielić na nie odpowiedzi, należy przeprowadzić szczegółową analizę prowadzącą do wskazania łącznej wartości korzyści uzyskanych przez partnera prywatnego, sumy wydatków przez niego poniesionych, wyceniając jednocześnie ryzyka, jakie podejmują obie strony, i odnieść to do warunków rynkowych.

interes gospodarczy, nie podjęłoby się świadczenia danych usług lub nie podjęłoby się w tym samym zakresie lub na tych samych warunkach; 3) są to usługi, które służą obywatelom lub leżą w interesie całego społeczeństwa – Komunikat w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE z 2012 r. C 8), s. 4.

73 Wyrok TSUE w sprawie C-280/00, Altmark Trans.

74 Ł. Grzejdziaż, *Pomoc publiczna w projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – część 1*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5, s. 61–72.

1.4. Geneza i uwarunkowania prawno-organizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Początki współpracy sektora publicznego i prywatnego w Polsce sięgają czasów rozbiorów, kiedy to na zasadach zbliżonych do partnerstwa publiczno-prywatnego budowano magistrale kolejowe⁷⁵. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku podmioty publiczne zachęcały inwestorów prywatnych i samorządy do angażowania kapitału w budowę linii kolejowych. Pierwszym aktem, który merytorycznie odnosił się do partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym w Polsce, była Ustawa z dnia 14 października 1921 r. o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne⁷⁶, oficjalnie uchylona w 1960 roku. Podobną sferę regulowała Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie⁷⁷, także oficjalnie uchylona w 1960 roku. Prawo do budowy i eksploatacji kolei żelaznych użytku publicznego z inicjatywy prywatnej i na koszt prywatny uzależniono od przeprowadzenia studiów przedwstępnych za zezwoleniem Ministra Kolei Żelaznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych oraz od uzyskania koncesji na budowę i eksploatację kolei, którą nadawał Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie uchwały Rady Ministrów. Minister Kolei Żelaznych miał obowiązek szczegółowego ustalania warunków technicznych każdej koncesji, wydawał dokumenty koncesyjne, zawierające między innymi określenie warunków finansowania, zarządu majątkiem i likwidacji przedsiębiorstw. Koncesję na budowę i eksploatację kolei żelaznych mogły otrzymać wyłącznie osoby godne zaufania, zarówno fizyczne, jak i prawne, po wykazaniu dostatecznych gwarancji sfinansowania i wykonania zamierzonego przedsięwzięcia kolejowego. Koncesja dawała przedsiębiorcy prawo do wybudowania kolei i do jej eksploatacji, udzielano jej na czas określony, nie dłuższy niż dziewięćdziesiąt lat. Po upływie terminu koncesji kolej, wraz z gruntami, budowlami, taborem itd. określonymi w dokumencie koncesyjnym, przechodziła bez odszkodowania na własność Rzeczypospolitej.

75 Niezależnie od tego, że większość inwestycji kolejowych przebiegała jako inicjatywy prywatne, państwa zaborcze obejmowały nadzorem realizowane przedsięwzięcia lub nacjonalizowały poszczególne trasy – za M. Wilczek-Karczewska, *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (iKAR)” 2005, nr 4(1), s. 100–124.

76 Ustawa z dnia 14 października 1921 r. o udzieleniu koncesji na koleje żelazne prywatne (Dz.U. z 1921 r. Nr 88, poz. 646).

77 Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz.U. z 1932 r. Nr 38, poz. 391).

Ze względów ideologiczno-politycznych w okresie PRL-u nie widziano potrzeby wspierania współpracy publiczno-prywatnej. Natomiast po wprowadzeniu rynkowych zasad ustrojowych możliwość tworzenia projektów PPP cieszyła się zainteresowaniem podmiotów publicznych, w szczególności gmin. Nowo powstałe samorządy miały ogromne potrzeby w zakresie budowy infrastruktury, między innymi wodno-kanalizacyjnej, gospodarki odpadami, a powszechnym problemem był brak środków finansowych. Powodowało to sięganie po nowe formy organizacyjno-prawne w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności⁷⁸. Z powodu braku jednego aktu prawnego, który kompleksowo regulowałby kwestie współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, sięgano do obowiązujących ówczesnie ustaw, takich jak Kodeks cywilny⁷⁹, Kodeks handlowy⁸⁰, potem Kodeks spółek handlowych⁸¹, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸², Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸³, Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁸⁴, następnie Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁵. Różnice w interpretacji przepisów, luki i ich niedopasowanie do PPP powodowały zwiększone ryzyko podmiotów, które angażowały się w projekty, i zniechęcały do nowych inicjatyw⁸⁶.

Pierwszymi aktami prawnymi, które w Polsce były poświęcone współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, aczkolwiek w ograniczonym zakresie przedmiotowym, były: Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁸⁷ oraz Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸⁸. Obecnie doszła do tego Ustawa z dnia

78 G. Dziarski i wsp., *Country Reports: Poland*, [w:] G. Péteri, M.T. Horváth, *Navigation to the Market*, LGI, Budapest 2001, s. 305–388.

79 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740).

80 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. z 1957 r., poz. 502 z późn. zm.).

81 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526).

82 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).

83 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021, poz. 679) – dalej ustawa o gospodarce komunalnej.

84 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127).

85 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990) – dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami.

86 Szerzej: M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich*, USAID, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000.

87 Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 2268).

88 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177).

11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸⁹. Pierwsza zawierała regulacje dotyczące budowy oraz eksploatacji płatnych autostrad, druga natomiast wprowadziła instytucję koncesji na roboty budowlane. Ustawa normująca kompleksowo PPP bez względu na obszar aktywności została wydana 28 lipca 2005 roku pod tytułem „O partnerstwie publiczno-prywatnym”⁹⁰. Weszła w życie w październiku 2005 roku, ale tylko teoretycznie, ponieważ brakowało aktów wykonawczych niezbędnych do realizacji zapisów ustawowych. Ukazały się one dopiero w czerwcu 2006 roku⁹¹.

W ustawie została zamieszczona definicja, która merytorycznie wskazała cechy PPP, konkretyzując partnerstwo jako współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, opartą na umowie, służącą realizacji zadania publicznego. Podstawowe elementy to: realizacja określonych działań przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego, ponoszenie w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia publicznego przez podmiot prywatny lub zapewnienie przez ten podmiot ich poniesienia przez inne podmioty, przeważający charakter korzyści dla interesu publicznego w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia (w postaci np. oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienia standardu świadczonych usług lub obniżenia uciążliwości dla otoczenia). Głównym celem stawianym przed ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym było pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez usunięcie niejasności prawnych, które wcześniej wywoływały zbyt duże ryzyko dla obu stron. Oczekiwano także wymiernych oszczędności oraz zapobiegania sytuacjom, w których przedsięwzięcie publiczno-prywatne staje się narzędziem politycznym⁹². Jednakże wprowadzone przepisy spotkały się z ostrą krytyką, poczynając od definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Najwięcej przeszkód w kreowaniu PPP przyniosła konieczność wykonywania analizy opłacalności projektów, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych przedsięwzięć. Ogólnie uznano, iż podstawową wadą

89 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

90 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

91 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 867); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 868); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 866).

92 Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, druk sejmowy 3147, IV kadencja.

ustawy była jej zbyt duża regulacyjność, natomiast poza problemami prawnymi podstawowymi przeszkodami dla rozwoju PPP w Polsce są bariery psychologiczne oraz brak instytucji wspierającej⁹³.

Dnia 6 stycznia 2009 roku prezydent Lech Kaczyński podpisał nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym datowaną na 19 grudnia 2008 roku⁹⁴. Została ona przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki. Charakteryzował ją bardziej ramowy charakter, zrezygnowano bowiem z określenia przedmiotu partnerstwa, wskazując, że najważniejszy jest sposób wynagradzania podmiotu prywatnego oraz podział ryzyka między podmiot prywatny i publiczny. Nowa ustawa nie nakazywała wprost przygotowywania analiz przedwstępnych. Nie oznaczało to, że nie było konieczności wykazania korzyści płynących z partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór partnera prywatnego miał odbywać się według zasad dwojakiego rodzaju. Jeśli jego wynagrodzenie w całości było pokrywane przez podmiot publiczny, wymagane było stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, w szczególności dotyczących dialogu konkurencyjnego. Natomiast jeśli część wynagrodzenia podmiotu prywatnego miała formę pożytków z tytułu partnerstwa, niezbędne było stosowanie przepisów Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁹⁵. Powyższe ustawy zostały wprowadzone do ustawodawstwa w celu stworzenia przejrzystych oraz elastycznych zasad współpracy publiczno-prywatnej. W 2016 roku uchwalona została nowa Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁹⁶. Zmiana podyktowana była koniecznością wdrożenia do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji⁹⁷.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest więc obecnie regulowane w podstawowym zakresie ustawami o partnerstwie publiczno-prywatnym, o koncesjach na roboty budowlane i usługi oraz Prawem zamówień publicznych. Wydano do nich akty wykonawcze, między innymi Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie⁹⁸,

93 A. Cenkier, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Raport o sytuacji w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania” 2008, nr 9, s. 9–23.

94 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.) – dalej ustawa o PPP.

95 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101).

96 Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 541 późn. zm.) – dalej ustawa o koncesji.

97 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji. Dokument 32014L0023.

98 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. z 2015 r., poz. 284).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dotyczących zawierania umów koncesji⁹⁹. Ponadto znaczenie dla zainicjowania i przeprowadzenia projektu mają także: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁰, ustawa o gospodarce komunalnej, ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przygotowano także zbiory wytycznych, dobrych praktyk i informacji, które mają ułatwiać zawieranie umów i realizację projektów.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa. Jego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Partner publiczny jest zdefiniowany w ustawie jako jednostka sektora finansów publicznych (odwołanie do prawa o finansach publicznych), ale także przez wskazanie, że może to być inna osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, niedziałająca w zwykłych warunkach rynkowych, której celem nie jest wypracowanie zysku, oraz nieponosząca strat wynikających z prowadzenia działalności, jeżeli podmioty publiczne pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: finansują ją w ponad 50% lub mają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Jako podmioty publiczne są też klasyfikowane związki podmiotów wspomnianych powyżej.

Partnerem prywatnym w PPP może być wyłącznie przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Według prawa polskiego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca działalność gospodarczą (art. 4 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁰¹). Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Działalność gospodarcza jest to działalność zorganizowana, zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Partnerem prywatnym może być również przedsiębiorca zagraniczny, tj. osoba zagraniczna (osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania za granicą, niemająca obywatelstwa polskiego, osoba

99 Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dotyczących zawierania umów koncesji (Dz.U. z 2020 r., poz. 2441).

100 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).

101 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162).

prawna z siedzibą za granicą, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, mającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą) wykonująca działalność gospodarczą za granicą.

Samo przedsięwzięcie będące przedmiotem partnerstwa zostało zdefiniowane w ustawie jako polegające na: budowie lub remoncie obiektu budowlanego, świadczeniu usług, wykonaniu dzieła, w szczególności wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub innych świadczeniach, jeżeli są połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Wkładem własnym do partnerstwa jest świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, które może mieć postać poniesienia części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowania dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia, wniesienia składnika majątkowego, na przykład nieruchomości.

Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Ustawodawca pozostawił stronom umowy swobodę wyboru jej formy. Jednakże w sferze publicznej wymaga się zawierania umów w formie co najmniej pisemnej – wynika to między innymi z konieczności dokładnego sformułowania wzajemnych praw i obowiązków oraz bezpieczeństwa prawnego stron w przypadku sporu. Forma pisemna jest również podstawą dochodzenia roszczeń związanych z nienależytym wykonaniem umowy w przypadku sporu sądowego.

Umowa o PPP może być zawarta w formie aktu notarialnego, na przykład gdy jej strony jednocześnie powołują spółki: z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjną, komandytową czy komandytowo-akcyjną, ale także gdy ich nie powołują, a chcą wykorzystać taką formę czynności prawnej. Wynagrodzenie partnera prywatnego może być płatne jednorazowo lub okresowo, bezpośrednio przez podmiot publiczny lub może mieć postać opłat od użytkowników, albo łączyć te dwa źródła. Jego wysokość zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego (pełnej sprawności np. sieci wodno-kanalizacyjnej) i wyników działań partnera prywatnego. Powinno być ono określone w maksymalnej wysokości, która może ulec obniżeniu.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym powinna określać skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki PPP.

W PPP mogą być realizowane przedsięwzięcia, które służą realizacji zadań publicznych – zarówno obligatoryjnych (zadania związane z transportem, wodociągami, kanalizacją, dostarczeniem innych mediów itp.), jak i fakultatywnych (dotyczące centrów rozrywki, parków wodnych itp.), które wykraczają poza zakres pojęcia użyteczności publicznej, ale służą „[...] potrzebie o charakterze powszechnym, niemającej charakteru przemysłowego ani handlowego”¹⁰². W świetle interpretacji TSUE państwo lub jednostki samorządu terytorialnego, tworząc podmioty prawa publicznego, decydują się, czy (z przyczyn związanych z interesem ogólnym) pewne potrzeby zaspokajać same lub mieć na ten proces decydujący wpływ, a u podstaw takich decyzji nie leży cel handlowy ani przemysłowy¹⁰³. Objęte tym pojęciem będą wszystkie zadania z istoty swojej uważane za mające charakter publiczny. Powszechność potrzeb jest rozumiana jako istniejąca w szerszym niż pojedynczy, prywatny, celu. Według Postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 30 maja 2005 roku¹⁰⁴ słowo „powszechny” nie może być interpretowane w znaczeniu „dostępny dla wszystkich”, a w znaczeniu „dotyczący wielu, dostępny dla wielu”, czy też dla tych, którzy spełniają warunki określone odpowiednimi przepisami.

Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny powinien sporządzić ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, przede wszystkim przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych.

Dokonując oceny, podmiot publiczny uwzględni w szczególności zakładany podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji, wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany. Podmiot publiczny może wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (certyfikacja projektów).

Minister opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia,

102 Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie C-360/96 Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden vs. BFI Holding, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0360&qid=1622457735552> (dostęp: 1.11.2020).

103 Tamże oraz Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-44/96 Mannesman Anlagenbau Austria AG and Others vs. Strohal Rotationsdruck GesmbH, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0044> (dostęp: 1.11.2020).

104 Sygn. akt IX Ca 196/05, niepublikowane.

przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane oraz warunków ich zmiany, proponowanego podziału ryzyka w przedsięwzięciu – w terminie 60 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku. Pozytywna ocena ministra nie oznacza jednak, że projekt ma sens ekonomiczny, a jedynie, że wszelkie wymagania formalne zostały spełnione.

W przypadku koncesji na roboty budowlane lub usługi jej zakres i zasady reguluje ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem. Zakres świadczenia wykonawcy, wynikający z umowy koncesji, jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowa koncesji wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności, chyba że odrębne przepisy wymagają formy szczególnej. Umowy koncesji są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

Umowę koncesji zawiera się na czas oznaczony, a w przypadku umowy koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, jej czas trwania nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania koncesji.

Podmiot publiczny dokonuje wyboru rozwiązań proceduralnych, które będzie wykorzystywał, opierając się przede wszystkim na tym, jaki planuje mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego i jak będzie podzielone ryzyko ekonomiczne w ramach projektu. Postępowanie PPP powinno być oparte na zasadach uczciwej konkurencji, równego traktowania partnerów prywatnych, proporcjonalności i przejrzystości. Do wyboru partnera prywatnego i zawarcia umowy stosuje się przepisy ustaw o partnerstwie publiczno-prywatnym i Prawo zamówień publicznych, a jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, stosuje się przepisy tej ustawy w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁰⁵. W przypadkach, w których nie

105 Artykuł 3 ust. 2 ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi stanowi, że przy powierzeniu koncesjonariuszowi wykonania robót budowlanych wynagrodzeniem jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością ze strony podmiotu publicznego, a przy świadczeniu usług i zarządzaniu tymi usługami wynagrodzeniem jest prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością. Płatność może być realizowana tylko w sytuacji, gdy wysokość zapłaty z tego tytułu będzie miała charakter uboczny – będzie stanowić mniej niż 50% ogólnego wynagrodzenia partnera prywatnego.

ma zastosowania żadna z wcześniej wskazanych ustaw, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością – także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Żaden akt prawny nie narzuca konkretnego trybu do indywidualnych projektów, jednak wskazane są pewne dobre praktyki w tym zakresie – tryb dialogu konkurencyjnego¹⁰⁶, jeśli stosuje się przepisy Prawa zamówień publicznych, a postępowanie ma wartość równą lub powyżej progów unijnych, natomiast gdy ma wartość poniżej progów unijnych, stosuje się tryb negocjacyjny podprogowy (art. 275 pkt 3 Prawa zamówień publicznych) oraz tryb negocjacji w przypadku umowy koncesji.

Podsumowując, należy wskazać na cztery formy wyboru partnera prywatnego – na podstawie przepisów: Prawa zamówień publicznych, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi (przepis art. 4 ust. 2 ustawy o PPP), ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi (w praktyce dotyczy to koncesji na usługi)¹⁰⁷, natomiast gdy wyłączone jest stosowanie Prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi, zastosowanie znajduje art. 4 ust. 3 ustawy o PPP. Tak więc przy wyborze partnera prywatnego niezbędne jest zagwarantowanie zachowania uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP, a w przypadku wniesienia przez podmiot publiczny wkładu własnego będącego nieruchomością – także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Warto jeszcze wspomnieć o możliwości tzw. pakietowania – jest to sposób na realizację bardzo małych inwestycji. Koszty przygotowania każdego pojedynczego

106 Dialog konkurencyjny został uregulowany w art. 60a Prawa zamówień publicznych. Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Dialog konkurencyjny jest rekomendowany między innymi, gdy: rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego, roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne, zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych lub finansowych, lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny sposób przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej lub referencji technicznej.

107 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. II, Warszawa 2021, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-II-Postepowanie-PPP-wersja-2-0n.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

projektu osobno byłyby zbyt wysokie, więc łączy się je w jeden większy projekt PPP. W praktyce może to oznaczać, że dany podmiot publiczny stara się zrealizować kilka inwestycji w ramach jednego projektu PPP (np. budowa i utrzymanie kilku obiektów użyteczności publicznej) albo kilka podmiotów publicznych angażuje się w jeden projekt (jest to bez wątpienia bardziej skomplikowane i trudniejsze w realizacji).

Jak już wspomniano, problematyka PPP jest związana z zagadnieniem pomocy publicznej. Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja Europejska musi zostać poinformowana o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy publicznej – nie można wprowadzać w życie projektowanych działań, dopóki Komisja nie wyda decyzji końcowej.

W Polsce kluczową rolę w procesie notyfikacji (zgłoszenia) pomocy publicznej odgrywa prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Zawiadania on Komisję Europejską o zamiarze udzielenia wsparcia przedsiębiorcy przez polski organ administracji lub inny podmiot publiczny. W toku postępowania wyjaśniającego przed Komisją prezes UOKiK, przy współpracy innych organów i podmiotów, w tym beneficjentów pomocy, przekazuje w imieniu polskich władz dane oraz dokumenty, o które wnioskuje Komisja Europejska, a także odpowiada na stawiane przez nią pytania. Zgłoszeniu podlega każdy rodzaj wsparcia z wyjątkiem pomocy *de minimis* oraz pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych. Te wyjątki wynikają z tego, że Komisja Europejska wydaje rozporządzenia, na podstawie których pewne kategorie pomocy, uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, nie wymagają wcześniejszej notyfikacji oraz uzyskania zgody Komisji. Kwestię przyznawania pomocy w ramach wyłączeń grupowych reguluje Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu¹⁰⁸ (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). Odnosi się ono do następujących kategorii wsparcia: pomoc regionalna; pomoc dla MŚP w formie pomocy inwestycyjnej, pomocy operacyjnej i dostępu MŚP do finansowania; pomoc na ochronę środowiska naturalnego; pomoc na badania, rozwój i innowacje; pomoc szkoleniowa; pomoc na rekrutację i zatrudnianie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych; pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi; pomoc o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych; pomoc na infrastrukturę szerokopasmową; pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego; pomoc na infrastrukturę

108 Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty. Document 32014R0651.

sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną; pomoc na infrastrukturę lokalną; pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych; pomoc na rzecz portów.

Projekty programów pomocowych przewidujących przyznanie wsparcia w ramach wyłączeń grupowych wymagają opinii prezesa UOKiK. W swojej opinii stwierdza on, czy projekt spełnia przesłanki pomocy publicznej, czy jest zgodny z zasadami rynku wewnętrznego oraz proponuje ewentualne zmiany.

Pomoc *de minimis* stanowi szczególną kategorię wsparcia udzielanego przez państwo, gdyż uznaje się, że ze względu na swą małą wartość nie powoduje ona zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym. W związku z powyższym nie stanowi ona *de facto* pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a w konsekwencji nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej. Zasady udzielania pomocy *de minimis* określa Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁰⁹. Łączna wartość pomocy *de minimis* dla jednego beneficjenta nie może przekroczyć równowartości 200 tys. euro brutto w okresie 3 lat kalendarzowych, a w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze transportu drogowego towarów – 100 tys. euro. Dokonując oceny wniosku przedsiębiorcy, bierze się pod uwagę bieżący rok kalendarzowy oraz dwa poprzednie lata. Nie ma znaczenia forma pomocy, źródło jej pochodzenia ani cel, na jaki została wykorzystana – do ogólnej puli wliczane są wszystkie środki uzyskane przez danego przedsiębiorcę jako pomoc *de minimis* w badanym okresie.

Szczególne zasady mają zastosowanie do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Zostały one uregulowane w Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym¹¹⁰. Po spełnieniu wszystkich warunków określonych w tym rozporządzeniu przedsiębiorstwo wykonujące usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym może otrzymać pomoc *de minimis* w wysokości nieprzekraczającej 500 tys. euro w okresie 3 lat.

Zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (np. w zakresie

109 Commission Regulation (EU) No. 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid. Document 32013R1407.

110 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Tekst mający znaczenie dla EOG. Dokument 32012R0360.

gospodarki odpadami, mieszkaniowej, transportu miejskiego, zieleni miejskiej, komunikacji pocztowej itp.) podlegają normom traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań, które zostały im powierzone. Ponadto nie może dojść do naruszenia rozwoju handlu unijnego w sposób sprzeczny z interesem Unii. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym często przyrównuje się do usług powszechnych, usług użyteczności publicznej, a także usług publicznych.

Reasumując, partnerstwo publiczno-prywatne ma wielowiekowe tradycje. W założeniu służy poprawie efektywności realizacji zadań publicznych, w praktyce bowiem nie zawsze aparat urzędniczy ma odpowiednią wiedzę i środki do realizacji swoich obowiązków względem obywateli, dokonuje najlepszych wyborów. Możliwość zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego uzależniona jest od roli i kompetencji organów władzy, zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Przekształcenia instytucjonalne administracji publicznej znajdują swoje odbicie w zakresie stosowania PPP. Zmiany regulacji prawnych dotyczących bezpośrednio i pośrednio PPP poszerzają lub ograniczają ścieżkę, z której mogą skorzystać podmioty publiczne. Podstawowe pytania dotyczą tego, czy będą one zainteresowane wykorzystaniem takiego rozwiązania, kiedy będzie to korzystne dla społeczeństwa, ale także dla interesu prywatnego przedsiębiorcy. Ramy prawne muszą więc być wypełnione treścią ekonomiczną, samo prawo będzie bowiem tylko dawać możliwości. Jedynie konkretna gospodarcza analiza PPP da podstawy do oceny zasadności stosowania tej instytucji, usprawiedliwi wprowadzenie podmiotu prywatnego do sfery zadań publicznych.

2. Przedmiot, finansowanie i analiza przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego

2.1. Specyfika i znaczenie samorządowych inwestycji infrastrukturalnych

Inwestycje, również infrastrukturalne, nie są celem, a narzędziem rozwiązywania określonych problemów, związanych na przykład z mieszkalnictwem, bezrobociem, komunikacją, ochroną środowiska. Inwestycje są również środkiem służącym rozwojowi różnych obszarów życia społeczno-gospodarczego – dotyczą więc sfery społeczno-gospodarczej, ekologiczno-przestrzennej. Są to działania o charakterze „twardym”, czyli dotyczące obiektów infrastrukturalnych, ale również inwestycji w nieruchomości, inwestycji rewitalizacyjnych, oraz inwestycje „miękkie”, których wyniki mają charakter nienamacalny i trudno mierzalny, na przykład kampania społeczna czy nowe regulacje prawne¹, dlatego też są trudno klasyfikowane. Ogólnie inwestycje infrastrukturalne można rozpatrywać w trzech aspektach – ekonomicznym (gdy dotyczą sfery produkcji), społecznym (gdy dotyczą warunków życia ludności, potrzeb zbiorowych i indywidualnych) i technicznym (gdy pełnią funkcje narzędzia gospodarki przestrzennej w skali regionu i w wymiarze lokalnym). Tradycyjne podejście do dostarczania dóbr i usług związanych z infrastrukturą zakłada, że inwestycje infrastrukturalne najczęściej utożsamiane są z **inwestycjami publicznymi**, a w szczególności **samorządowymi**, czyli ich wizja i cele są ukierunkowane na realizację efektów pozakomercyjnych, a podmiotem inicjującym jest podmiot sektora publicznego – gmina.

1 A. Drobniak, *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008, s. 26.

Szansę rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i jej konkurencyjność w znacznym stopniu zależą od rodzaju i zakresu prowadzonych inwestycji, zwłaszcza służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców i ochronie środowiska, realizowanych przez samorząd². Są to właśnie inwestycje infrastrukturalne, które warunkują funkcjonowanie gospodarki w krótkim okresie oraz są jedną z determinant rozwoju w długim okresie³. Co więcej, wzrost poziomu rozwoju gospodarczego oznacza również wzrost znaczenia infrastruktury, która generuje kolejne efekty gospodarcze i społeczne niezbędne do funkcjonowania i rozwoju całej gospodarki. Infrastruktura jest więc jednocześnie przyczyną i skutkiem rozwoju⁴. Z punktu widzenia wzrostu atrakcyjności gminy samorządowe inwestycje infrastrukturalne skutkują ożywieniem gospodarczym, tworzą miejsca pracy i trwale podnoszą standard życia oraz dają korzyści lokalizacyjne, przyciągające nowych mieszkańców i inwestorów, którzy będą zgłaszać zapotrzebowanie na infrastrukturę.

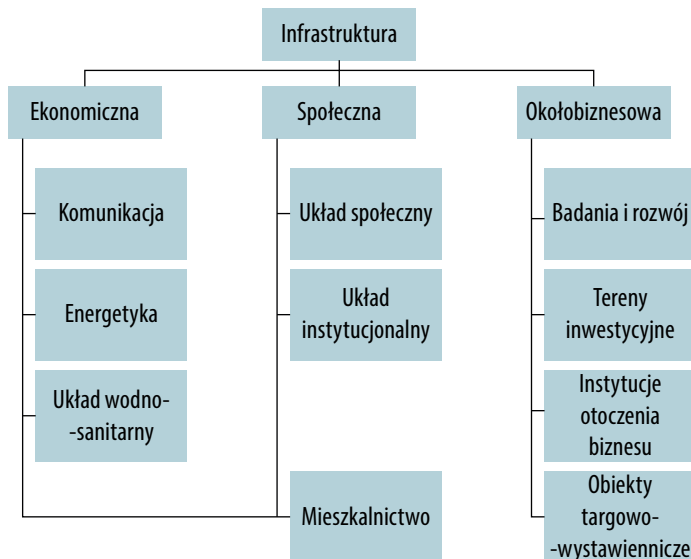
Tradycyjnie wyróżnia się infrastrukturę gospodarczą (ekonomiczną), która stanowi podstawę wzrostu gospodarki, zaspokajając potrzeby materialne ludności i przedsiębiorstw, oraz infrastrukturę społeczną, która sprzyja pośrednio rozwojowi gospodarki, zaspokajając potrzeby niematerialne. W grupie infrastruktury ekonomicznej wyróżnia się komunikację (transport i łączność), energetykę (elektroenergetykę, gazownictwo i ciepłownictwo) i układ wodno-sanitarny (zbiorniki wodne, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, oczyszczanie) – niekiedy nazywany ochroną i kształtowaniem środowiska, co zwraca uwagę na aspekty środowiskowe w infrastrukturze. W grupie infrastruktury społecznej wyróżnia się układ społeczny (m.in. nauka, oświata, kultura, ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura fizyczna i wypoczynek) oraz układ instytucjonalny (porządek publiczny i administracja). Współcześnie w ramach infrastruktury wyróżnia się mieszkalnictwo, które funkcjonuje „[...] na pograniczu infrastruktury i polityki społecznej i oraz infrastruktury technicznej i polityki gospodarczej”⁵ oraz infrastrukturę okołobiznesową – wskazując na ich znaczenie w programach rozwojowych (rysunek 2.1).

2 M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Zielona Góra 2008, s. 46.

3 T. Kamińska, *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 11.

4 A. Wojewnik-Filipkowska, *Rozwój infrastruktury i usług społecznych na rynku domów pomocy społecznej w świetle teorii zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie i Finanse” 2014, nr 12(4), s. 525.

5 A. Muzioł-Węctawowicz i wsp., *Mieszkalnictwo społeczne*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018, s. 7.



Rysunek 2.1. Klasyfikacja funkcjonalna infrastruktury i jej rodzaje

Źródło: opracowanie własne.

Proporcje między poszczególnymi rodzajami infrastruktury są następstwem prowadzonej polityki rozwoju. Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju kluczowe znaczenie ma zachowanie równowagi między rozwojem wszystkich typów infrastruktury i jej dostosowanie do obecnych i przyszłych wymagań gospodarki⁶.

Można wyróżnić wiele cech, które powodują określone konsekwencje dla zarządzania infrastrukturą i inwestycjami infrastrukturalnymi (tabela 2.1).

Najważniejszym skutkiem tych cech jest luka kapitałowa⁷, czyli luka finansowania infrastruktury. Następstwem luki kapitałowej jest zaś luka infrastrukturalna ilościowa, czyli niewystarczająca liczba obiektów infrastrukturalnych, a także luka jakościowa, czyli ograniczona jakość i dostępność usług i dóbr związanych z infrastrukturą. Ten „niedorozwój” infrastruktury stanowi jedną z ważniejszych przeszkód w rozwoju społeczno-gospodarczym⁸. Zadaniem inwestycji infrastrukturalnych nie jest zatem zapewnienie zwrotu kapitału, ale zapoczątkowanie wielu

6 J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011, s. 21; A. Wojewnik-Filipkowska, *Rationalisation of Investment Decisions in the Sustainable Management of Urban Development – is a New Paradigm Needed?*, „Problems of Sustainable Development” 2017, vol. 12, no. 1, s. 82.

7 J.A. Wachowska, *Luka infrastrukturalna inwestycji publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 108, s. 336.

8 J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności...*, s. 7.

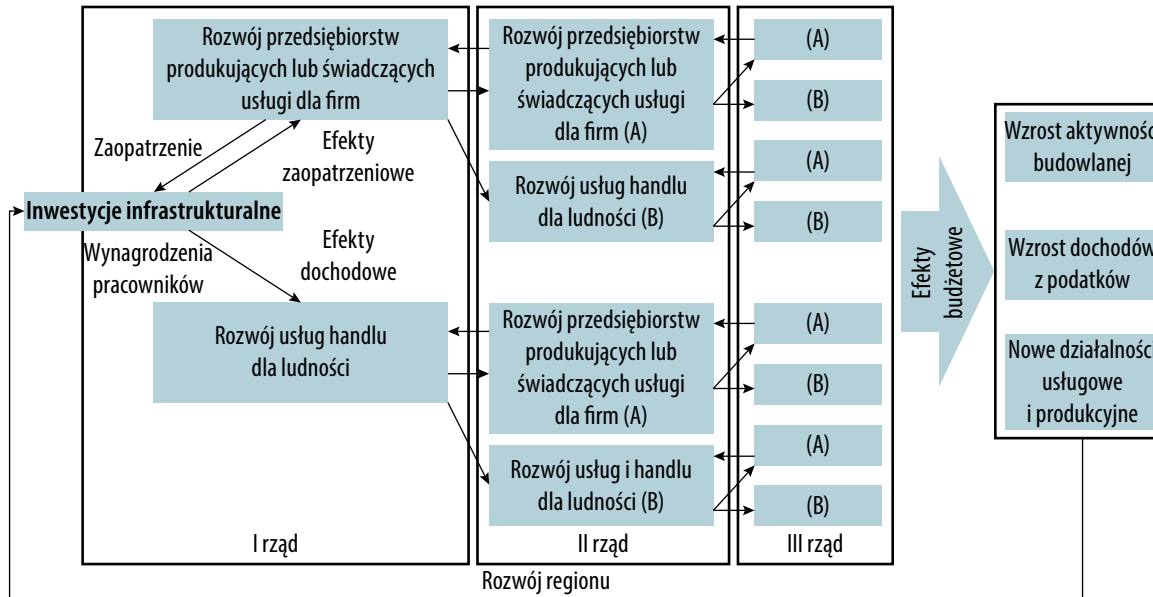
efektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju poszczególnych układów całej gospodarki. Z punktu widzenia podmiotów korzystających z infrastruktury sprawą najistotniejszą nie jest wymierność tych efektów, a samo ich wystąpienie. Są to efekty mnożnikowe⁹ o charakterze dochodowym, zaopatrzeniowym i budżetowym, oznaczające, że inwestycje infrastrukturalne inspirują rozwój innych działalności powiązanych bezpośrednio i pośrednio, tworząc efekty pierwszego, drugiego oraz trzeciego rzędu (rysunek 2.2).

Tabela 2.1. Cechy infrastruktury i ich skutki w zakresie planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Cechy infrastruktury	Skutki cech infrastruktury
<ul style="list-style-type: none"> Niepodzielność techniczna i ekonomiczna Koszty skokowe Duży udział kosztów stałych Ograniczone możliwości etapowania inwestycji Wysokie nakłady progowe Ograniczone możliwości przekształceń 	<ul style="list-style-type: none"> Kapitałochłonność
<ul style="list-style-type: none"> Długi okres powstawania Długi okres żywotności Brak możliwości importu Niemożność magazynowania usług infrastrukturalnych Duża zmienność popytu Charakter komplementarny 	<ul style="list-style-type: none"> Planowanie perspektywiczne Długi okres zamrożenia środków zainwestowanych Brak zależności między nakładami i efektami Długi okres zwrotu/brak okresu zwrotu Wysokie ryzyko
<ul style="list-style-type: none"> Służebny charakter Możliwość użytkowania obiektu przez wiele podmiotów, masowość świadczeń, jednoczesność produkcji, dostawy i konsumpcji, stałe powiązanie dostawcy z odbiorcą Naturalny monopol Malejące koszty jednostkowe (korzyści skali) Mała substytucyjność, heterogeniczność usług Całodobowa gotowość do świadczenia usług Efekty zewnętrzne 	<ul style="list-style-type: none"> Konieczność publicznego zarządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 50–52; A. Wojewnik-Filipkowska, *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 159; D. Grimsey, M.K. Lewis, *Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects*, „International Journal of Project Management” 2002, vol. 20, no. 2, s. 108.

9 W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 566; M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 84.



Rysunek 2.2. Schemat działania efektów mnożnikowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Domański i wsp., *Oddziaływanie SSE Euro-Park Mielec na otoczenie lokalne: powiązania firm i efekty mnożnikowe*, [w:] B. Domański, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej Mielec 1995–2005*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, ARP o. Mielec, Kraków 2005, s. 90.

W kontekście konkurencyjności gospodarki infrastrukturę gospodarczą, okołobiznesową i społeczną można zdefiniować jako systemowe zjawiska, które umożliwiają, odpowiednio do rodzaju infrastruktury, realizowanie procesów gospodarczych oraz świadczenie usług kształtujących poziom jakości życia oraz rozwoju kapitału ludzkiego i intelektualnego. Tak więc z jednej strony to komponenty infrastruktury społecznej stanowią fundament infrastruktury gospodarczej – z powodu oddziaływania na rozwój kapitału intelektualnego. Projektowanie, realizacja i zarządzanie są uzależnione od wiedzy, doświadczenia, umiejętności i zdolności ludzi, a wartości te są efektem oddziaływania głównie składników infrastruktury społecznej. Jednak z drugiej strony jakość i dostępność funkcjonowania infrastruktury społecznej są uzależnione od infrastruktury gospodarczej¹⁰. Infrastruktura (zarówno gospodarcza, jak i społeczna) są niezbędne do tego, by procesy rozwoju mogły zachodzić. Nie oznacza to jednak, że możliwe jest traktowanie infrastruktury i ponoszonych na jej rozwój nakładów ze środków publicznych jako czynnika wystarczającego do wywołania i utrzymania procesów wzrostowych czy jako czynnika gwarantującego wywołanie aktywności sektora prywatnego w ramach oddziaływania mnożnikowego¹¹. Jednocześnie samo wystąpienie wyżej wymienionych efektów mnożnikowych również nie uzasadnia realizacji inwestycji, wówczas należałoby bowiem realizować każdą inwestycję infrastrukturalną generującą korzyści netto, a takich możliwości nie ma i inwestycjami infrastrukturalnymi należy zarządzać, podejmując decyzje dotyczące wyboru najkorzystniejszych ich rodzajów i wariantów. To wymaga jednak sformułowania odpowiednich kryteriów podejmowania decyzji, co stanowi kluczowy element zarządzania inwestycjami.

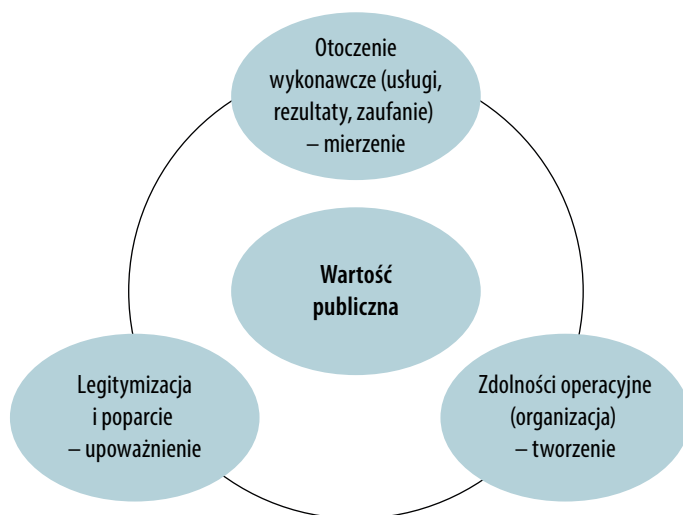
Celem zarządzania publicznego, a w szczególności zarządzania inwestycjami publicznymi, niezależnie od specyfiki (zakresu, rodzaju, podmiotu realizującego) musi być wzrost wartości dla mieszkańców, czyli **wartości publicznej**. Wartość publiczna to zespół praw, korzyści i prerogatyw, do których obywatele powinni być uprawnieni, to obowiązki obywateli wobec społeczeństwa, państwa i siebie nawzajem oraz zasady, na których powinny opierać się rządy i polityka¹². Wartość publiczna to perspektywa oceny podejmowanych działań i sposób doskonalenia procesów decyzyjnych właściwych dla sfery zarządzania publicznego. Generowana jest, gdy zaspokajane są potrzeby zbiorowe oraz indywidualne członków społeczeństwa,

10 M. Mroziewski, *Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności*. Cz. II, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2013, nr 1(7), s. 36.

11 M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost...*, s. 101.

12 J.M. Bryson, B.C. Crosby, *Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” 2014, vol. 74, no. 4, s. 449.

ponoszących nakłady na działalność sektora publicznego¹³. Jej źródłem w otoczeniu wykonawczym mają być więc usługi i rezultaty powalające skwantyfikować wartość publiczną oraz zaufanie. Wartość publiczna to w rezultacie podstawa dla systemu rządzenia, zarządzania zasobami i kryterium zaspokajania potrzeb mieszkańców w sposób skuteczny i prawomocny¹⁴. Podstawą wartości publicznej są więc również legitymizacja i poparcie, czyli upoważnienie do podjęcia działań o określonym celu, oraz zdolności operacyjne, czyli odpowiednia forma realizacji działań¹⁵ (rysunek 2.3).



Rysunek 2.3. Podstawy koncepcji wartości publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Ćwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej*, [w:] S. Mazur (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 11–15.

Wymienione elementy wartości publicznej są powiązane, ale to menedżer musi odnaleźć optymalny poziom ich zharmonizowania¹⁶, ponieważ jeśli, przykładowo, mierniki, które są wykorzystywane do oceny wartości publicznej, nie są spójne

13 M. Wiśniewska, *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 38, s. 28–29.

14 M. Stodowa-Hetpa, *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3(43), s. 13.

15 M. Ćwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej*, [w:] S. Mazur (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 9–21.

16 M. Ćwiklicki, *Wprowadzenie...*, s. 11.

z odczuciami obywateli, to ludzie przestają ufać rządowi¹⁷. Wartość publiczna powinna być również rozpatrywana w długim okresie. Niebezpieczeństwem dla jej tworzenia są przede wszystkim trudności w identyfikacji wartości publicznej, brak ochrony zasobów publicznych i skoncentrowanie na perspektywie rynkowej (ekonomicznej), co zagraża godności ludzkiej. Wartości publicznej nie sprzyjają „nie-doskonałe monopole”, gromadzenie świadczeń i niedobór dostawców skutkujący poszukiwaniem substytutów i naruszeniem zasobów naturalnych¹⁸. Wyrazem wartości publicznej jest więc stosowanie odpowiedzialności społecznej, która wdraża zasady zrównoważonego rozwoju na poziomie mikroekonomicznym i oznacza, iż kryteria społeczne i ekologiczne brane są pod uwagę przez sektor prywatny w działalności i stosunkach z zainteresowanymi stronami na zasadzie dobrowolności. Choć nie jest to typowe podejście, to w tym kontekście przedsiębiorstwo jest nie tylko instytucją gospodarczą, ale także społeczną, a maksymalizacja zysku lub wzrostu wartości firmy nie jest jedynym ani nawet głównym celem przedsiębiorstwa¹⁹. Jednak spełnianie powinności społecznych jest możliwe tylko wówczas, gdy egzystencja społeczeństwa jest długoterminowo zabezpieczona²⁰. Zysk nie jest więc celem ostatecznym, ale warunkiem koniecznym do realizacji przez sektor prywatny społecznej odpowiedzialności i generowania wartości publicznej. To zaś oznacza, iż w warunkach, w których nie ma pewności, że kolejne pokolenia będą bogatsze od obecnego i będą miały środki na radzenie sobie z problemami stworzonymi przez poprzednie pokolenia²¹, dążenie do maksymalizacji korzyści powinno być powiązane z działaniami nakierowanymi na ochronę środowiska, poszanowanie praw, rozwój społeczności.

Zasada odpowiedzialności społecznej działa jednak również w drugą stronę. Dotyczy kryteriów finansowych, które, choć charakterystyczne dla sektora prywatnego, muszą być brane również pod uwagę w sektorze publicznym, który obowiązuje zasady racjonalnego gospodarowania, w przeciwnym razie każde działanie zmierzające do poprawy życia społeczeństwa należałoby przyjąć do realizacji.

17 J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, M. Durand, *Poza PKB. Mierzmy to, co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Biuletyn PTE” 2019, nr 86, s. 60.

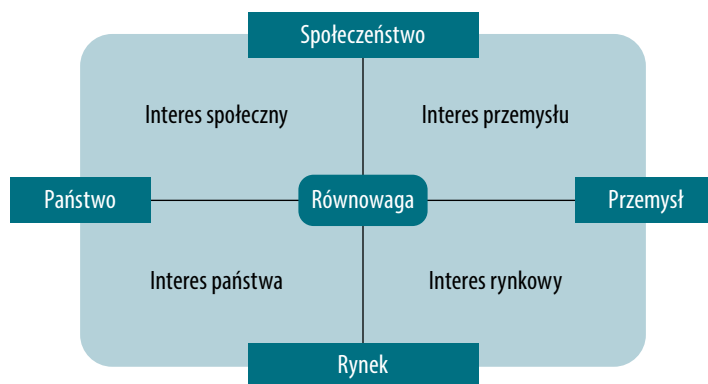
18 B. Bozeman, *Public-value failure: When efficient markets may not do*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62, no. 2, s. 151.

19 K. Olejniczak, *Reguła 3E jako podstawa zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 180, s. 208; A. Czech, J. Lisaka, *Ekonomia jednostkowa: przyczynek do dziejów nauki o przedsiębiorstwie w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999, s. 110.

20 E.M. Wrońska, *Wartość dla akcjonariuszy czy wartość dla wszystkich zainteresowanych stron?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, nr 38, s. 402–404.

21 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne ...*, s. 11.

Współczesna gospodarka skłania wszystkich inwestorów do poszukiwania optymalnych sposobów wykorzystania posiadanych zasobów, co w tym zakresie upodabnia sektor publiczny do prywatnego. „Dla osiągnięcia sukcesu w obszarze PPP ważne jest ustalenie równowagi pomiędzy interesem społeczności lokalnych a mechanizmami rynkowymi oraz interesem sektora publicznego i prywatnego”²². Uwzględnienie wielu perspektyw i interesów jednocześnie jest więc warunkiem harmonijnego i zrównoważonego rozwoju, a w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego warunkiem zrozumienia, wzmacniania i trwałości współpracy oraz zarządzania zgodnie z kryterium wartości publicznej (rysunek 2.4).



Rysunek 2.4. Model równowagi perspektyw i interesów

Źródło: M.J. Garvin, D. Bosso, *Assessing the effectiveness of infrastructure public – private partnership programs and projects*, „Public Works Management & Policy” 2008, vol. 13, no. 2, s. 164.

Zarządzanie publiczne, niezależnie od modelu, w ujęciu funkcjonalnym obejmuje planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie²³. Z punktu widzenia zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi do narzędzi zarządzania można zaliczyć planowanie, organizację oraz finansowanie, informację oraz **partnerstwo**²⁴, gdzie – zależnie od problemu do rozwiązania – poszczególne narzędzia mogą mieć odmienne znaczenie. Z jednej strony to finansowanie ma zasadnicze znaczenie, warunkuje bowiem rozpoczęcie realizacji inwestycji, natomiast z drugiej strony w określonych okolicznościach większe znaczenie może mieć system informacyjny. W innym przypadku zaplanowanie i zorganizowanie działań na rzecz

22 J. Węgrzyn, *Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 155, s. 352.

23 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 80.

24 W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999, s. 20.

rozwoju oraz pobudzenie przedsiębiorczości mogą skutkować realizacją działań bez znacznych środków finansowych. Wreszcie dzięki partnerstwu można uniknąć problemów planistycznych, organizacyjnych, finansowych i informacyjnych, a partnerstwo, w szczególności partnerstwo publiczno-prywatne, jest elementem każdego modelu zarządzania publicznego – z wyjątkiem modelu administracyjnego. Działając na podstawie modelu nowego zarządzania publicznego, wywodzącego się z teorii ekonomicznych, PPP byłoby oceniane przede wszystkim z punktu widzenia wydajności czy kosztów. W modelu publicznego współrzędzenia, wywodzącym się z teorii socjologicznych, kluczowe są konsultacje społeczne i partycypacja społeczeństwa. Model neoweberowski z kolei koncentruje się na transparentności i szeroko rozumianej jakości dostarczanej usługi publicznej²⁵. Chociaż to sektor publiczny z mocy prawa jest odpowiedzialny za kształtowanie polityki przestrzennej i odgrywa ważną rolę w dzisiejszych gospodarkach, świadcząc usługi zbiorowe i indywidualne, to nie musi być jedynym świadczeniodawcą tych usług²⁶, ponieważ o ile „[...] zarządzanie w sensie ogólnym polega na celowym działaniu poprzez innych ludzi, o tyle w przypadku zarządzania publicznego osiąga się cele poprzez inne organizacje”²⁷. W takim świetle PPP to narzędzie realizacji celu podstawowego, jakim jest poprawa jakości życia mieszkańców mierzona wskaźnikiem *Value for Money* (VFM), będącym operacjonalizacją koncepcji wartości publicznej. Poprawa jakości życia mieszkańców stanowi więc główne kryterium oceny i podejmowania decyzji w zakresie projektów PPP, ale powodzenie PPP zależy między innymi od poziomu rozwoju kapitału społecznego, dojrzałości i sprawności administracji publicznej²⁸ oraz kwestii dotyczących finansowania.

2.2. Finansowanie w partnerstwie publiczno-prywatnym

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest finansowaniem bezkosztowym dla żadnego z partnerów. Relatywnie wysokie koszty infrastruktury, zarówno związane z przygotowaniem projektu, jak i inwestycyjne i eksploatacyjne, muszą być

25 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 97; M. Pszczyński, *Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. 64, no. 2, s. 63.

26 J.E. Stiglitz, S. Amartya, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

27 L. Metcalfe, *Public management: from imitation to innovation*, „Australian Journal of Public Administration” 1993, vol. 52, no. 3, s. 292–304.

28 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 100.

ponoszone przez użytkowników lub podatników, obecnych, ale i przyszłych, stąd ważność kwestii dotyczących finansowania. Szeroko rozumiane finansowanie w partnerstwie publiczno-prywatnym obejmuje więc zagadnienia dotyczące:

- modelu finansowania, czyli organizacji finansowania w całym cyklu życia projektu – od jego planowania, przez realizację, eksploatację i ewentualne zakończenie inwestycji;
- doboru źródeł finansowania – rozumianego jako finansowanie własne i obce;
- finansowania wynagrodzenia partnera prywatnego.

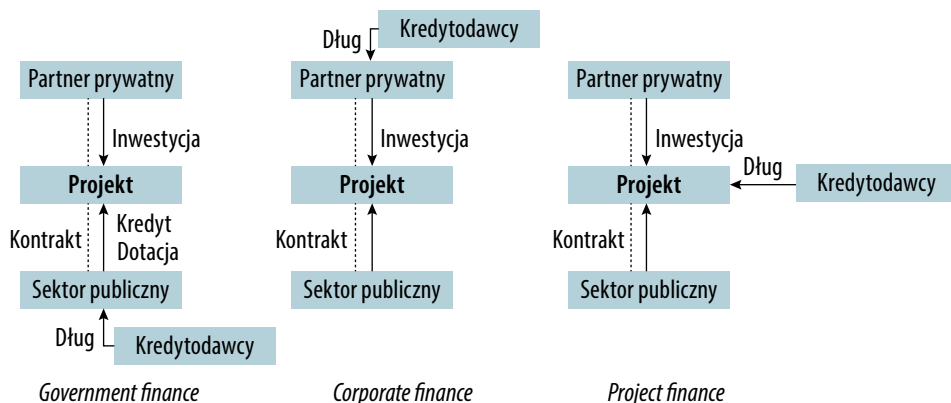
Modele finansowania są pewnego rodzaju pochodną modeli funkcjonowania usług komunalnych, klasyfikowanych według kryterium właściciela (instytucji finansującej) i operatora, które są zaś wynikiem przyjętej polityki i strategii²⁹. W pewnym sensie poprzez opodatkowanie i zaciąganie kredytów partnerstwo publiczno-prywatne umożliwiło usunięcie z budżetu publicznego wydatków związanych z inwestycjami w infrastrukturę publiczną³⁰. Inwestor może pożyczyć pieniądze od banków komercyjnych lub pozyskać kapitał przez emisję obligacji samodzielnie, przez przedsiębiorstwo lub spółkę celową, w której finansowanie będzie zabezpieczone na bezpośrednio pobieranych przyszłych dochodach związanych z dostarczeniem usług i opłat od użytkowników końcowych lub mechanizmie wynagradzania, opartym na wynagrodzeniu za dostępność, pochodzącym z podmiotu publicznego. Problematyka finansowa w partnerstwie publiczno-prywatnym dotyczy więc trzech aspektów – modelu finansowania, doboru źródeł finansowania samego projektu inwestycyjnego oraz kwestii wynagradzania partnera prywatnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne, jako sposób realizacji inwestycji publicznej, umożliwia pozyskanie finansowania niedostępnego dla sektora publicznego, przy jednoczesnej obecności sektora publicznego w kształtowaniu polityki inwestycyjnej. Jeffrey Delmon³¹ w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wyróżnia następujące modele finansowania: finansowanie ze środków publicznych (*government finance*), finanse przedsiębiorstw (*corporate finance*) oraz finansowanie projektów (*project finance*) (rysunek 2.5).

29 Szerzej: K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance*, „Rozprawy” nr 220, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 32–38; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 27–33, 61.

30 J. Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 62.

31 Tamże.



Rysunek 2.5. Modele finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 64.

Model finansowania zależy od dostępności i gotowości rynku oraz kredytodawców do ponoszenia ryzyka związanego z projektem, a także własnego ryzyka inwestora, związanego z zarządzaniem pomiotem. Finansowanie ze środków publicznych polega zasadniczo na finansowaniu inwestycji za pomocą dotacji lub udzielenia gwarancji zadłużenia. Sektor publiczny może również zaciągać kredyty, zazwyczaj o niższej stopie procentowej, ale na ograniczoną kwotę i – co więcej – w warunkach konkurowania różnych potrzeb publicznych. Sektor publiczny jest również na ogół mniej skuteczny w zarządzaniu ryzykiem rynkowym. Finansowanie przedsiębiorstw polega głównie na finansowaniu opartym na zdolności kredytowej i zabezpieczeniu kredytu, a przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa państwowe często nie mają wymaganej zdolności kredytowej i realizują inwestycje w warunkach ograniczonego kapitału. Kapitał mogą oferować również inwestorzy zewnętrzni – zarówno w postaci kapitału własnego, jak i obcego, co związane jest z oczekiwaniem określonej stopy zwrotu. Wreszcie finansowanie projektów może polegać na bezpośrednim finansowaniu spółki celowej, stworzonej na potrzeby realizacji danej inwestycji. Kredytodawcy opierają wówczas finansowanie na przyszłych przepływach pieniężnych, a zabezpieczenie długu jest ograniczone do aktywów projektu. Dług może być zatem formą finansowania pozabilansowego zarówno dla inwestora, jak i sektora publicznego³².

Finansowanie PPP to również wybór finansowania pochodzącego z różnych źródeł, niezależnie od modelu finansowania. Będzie to z jednej strony połączenie

32 Szerzej: E.R. Yescombe, *Project finance: wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 15–29; A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance...*, s. 139–141.

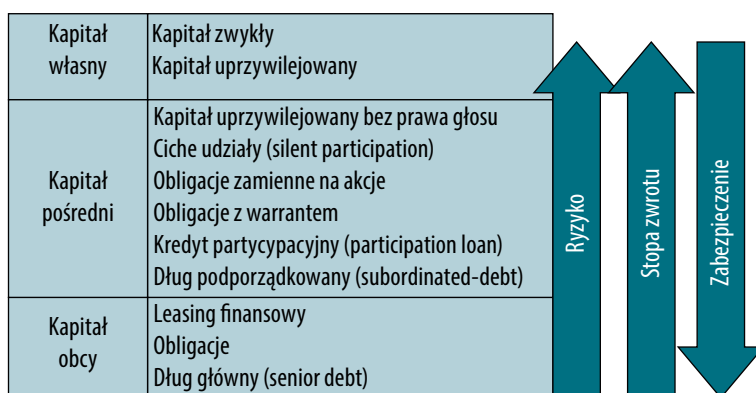
kapitału pochodzącego z sektora publicznego, a z drugiej prywatnego oraz kapitału własnego i długu³³. Kapitał własny to przede wszystkim wkłady kapitałowe, czyli fundusze zainwestowane w projekt spółki, które obejmują jej kapitał zakładowy i inne fundusze akcjonariuszy (właścicieli). Kapitał własny charakteryzuje się najwyższym ryzykiem i jednocześnie najwyższą oczekiwaną stopą zwrotu, ale najmniejszym zabezpieczeniem i jednocześnie stanowi wyznacznik wysokości możliwego zadłużenia. Finansowanie własne ze środków publicznych najczęściej przyjmuje formę gotówki – zwłaszcza w początkowej fazie inwestycji, ze względów organizacyjnych (przygotowanie inwestycji, promocja itp.) oraz dla uwiarygodnienia przedsięwzięcia. Finansowanie ze środków publicznych może mieć też formę aportu (w kolejnym etapie rozwoju projektu) – dotyczy to w szczególności atrakcyjnych dla inwestorów działek i budynków, których gminy są właścicielami. Finansowanie ze środków publicznych to wreszcie bezpośrednie dopłaty z budżetu publicznego. Gwarancje i poręczenia, jako instrumenty wpływające na zmniejszenie oprocentowania pożyczek i kredytów, nie stanowią co prawda bezpośrednio finansowania, ale umożliwiają jego pozyskanie na lepszych warunkach. Podobnie koncesje i pozwolenia wymienia się w ramach zasobów sektora publicznego jako narzędzie umożliwiające pozyskanie finansowania z sektora publicznego.

Kapitał obcy może pochodzić z wielu źródeł, w tym od kredytodawców, agencji kredytów eksportowych, obligatariuszy i rządu – mogą więc być to środki pochodzące zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne zazwyczaj poszukuje źródeł finansowania długoterminowego, o stałym oprocentowaniu – takie wymagania wydają się spełniać fundusze emerytalne i inni inwestorzy instytucjonalni. W przeciwieństwie do wkładów kapitałowych dług charakteryzuje najwyższy priorytet wśród zainwestowanych funduszy – jego spłata jest związana z określonym harmonogramem. Źródło długu będzie miało istotne znaczenie dla jego charakteru – to długoterminowe kredyty bankowe, ale również wieloletnie obligacje. Obligacje pozwalają kredytobiorcy na dostęp do długu bezpośrednio od osób fizycznych i instytucji; zapewniają niższe koszty finansowania zewnętrznego i dłuższy czas finansowania, jeżeli pozycja kredytowa inwestora jest wystarczająco stabilna. W tym zakresie można wspierać się agencjami ratingowymi, które oceniają ryzyko projektu i, przypisując określony rating, informują nabywców obligacji o atrakcyjności inwestycji i cenie, jakiej powinni oczekiwać za udostępnienie swojego kapitału. Oznacza to, że współpraca z agencją ratingową pozwala zwiększyć dostępność i obniżyć koszty zadłużenia. Wsparciem dla pozyskania finansowania zewnętrznego są również ubezpieczenia.

33 Szerzej: W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 75–87; K. Brzozowska, *Kapitał prywatny...*, s. 125–153; J. Delmon, *Public-private partnership...*, s. 66–69.

Uzupełnieniem kapitału własnego i obcego jest tzw. kapitał pośredni (*mezzanine capital*), którego priorytet spłaty, ryzyko i zabezpieczenia wyznaczają jego pośredni charakter. Przykładem kapitału pośredniego są pożyczki podporządkowane i udziały uprzywilejowane bez prawa głosu. Dawcy finansowania typu *mezzanine* otrzymują rekompensatę za dodatkowe ryzyko, które podejmują – wyższe odsetki od oprocentowania kredytów i/lub dodatkowy udział w projekcie lub zyski kapitałowe (*equity kickers*). Akcjonariusze mogą preferować dług podporządkowany zamiast kapitału własnego między innymi ze względu na korzyści podatkowe (płatności z tytułu pożyczki podporządkowanej zaliczane są do kosztów uzyskania przychodu – przynajmniej w pewnym zakresie). Dawcami kapitałów *mezzanine* są głównie wyspecjalizowane fundusze inwestycyjne.

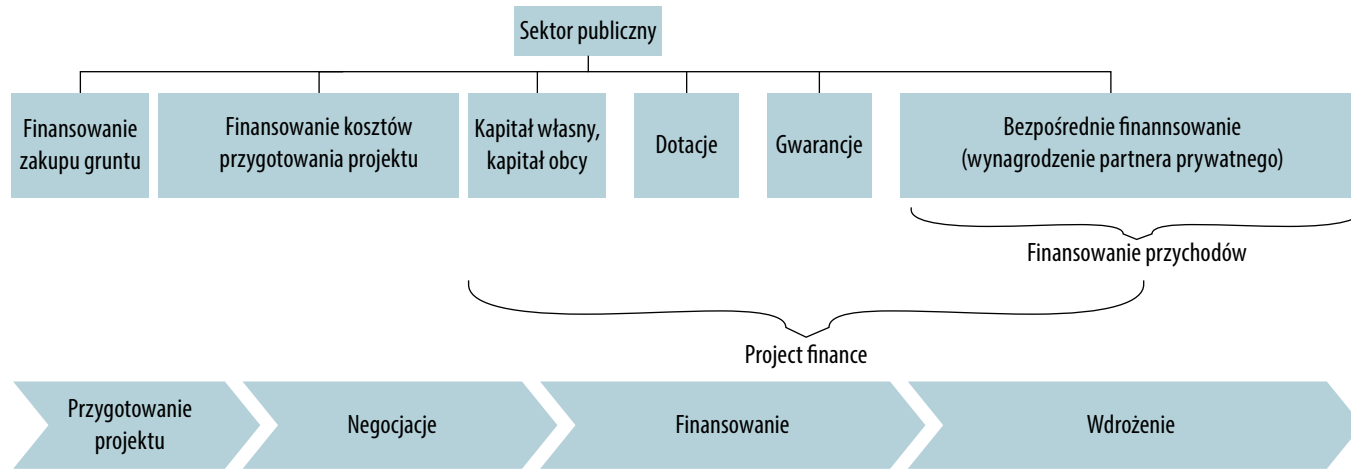
Z poszczególnymi kategoriami kapitału związane jest określone ryzyko i oczekiwana stopa zwrotu. Zgodnie z zasadą równowagi im większe ryzyko, tym większy zysk oraz oczekiwane zabezpieczenie (rysunek 2.6).



Rysunek 2.6. Ryzyko, stopa zwrotu i zabezpieczenie

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Sulima, *Pozyskiwanie przez spółkę finansowania typu mezzanine*, [w:] W.M. Panfil (red.), *Finansowanie rozwoju przedsiębiorstw, studia przypadków*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 383–386; L. Cusmano, J. Thompson, *Alternative Financing Instruments for SMEs and Entrepreneurs: the Case of Mezzanine Finance*, „OECD SME and Entrepreneurship Papers” 2018, no. 2, s. 30–32.

Rządy mogą i powinny zapewnić mechanizmy wspierające finansowanie PPP (rysunek 2.7). Wykorzystanie wsparcia publicznego może oznaczać, że sektor publiczny ponosi część ryzyka, zwłaszcza w projektach, które nie są opłacalne, ale społecznie uzasadnione generowanymi korzystnymi efektami zewnętrznymi.



Rysunek 2.7. Finansowanie ze środków publicznych jako wsparcie PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Delmon, *Public-private partnership...*, s. 82.

Każdy projekt może wymagać innego wsparcia, kluczowe są tu jasne zasady. Wsparcie rządowe może bowiem generować konflikty lub tworzyć nieuzasadnione zachęty, zwłaszcza gdy sektor publiczny będzie pełnił funkcje po różnych stronach transakcji – na przykład może być jednocześnie akcjonariuszem i kredytodawcą. W związku z tym wsparcie rządowe należy stosować przede wszystkim zgodnie z literą obowiązującego prawa. Podstawową formą wsparcia jest finansowanie kosztów przygotowania projektu czy wniesienie wkładu własnego. Uzupełnieniem wkładu własnego może być dofinansowanie z unijnych funduszy strukturalnych i spójności³⁴. Rząd może również wspierać tworzenie podmiotów, które zapewniają nie tylko finansowanie, ale i doradztwo dla PPP. Wreszcie podmiot publiczny może być zobowiązany do wynagrodzenia partnera prywatnego – powinno mieć ono charakter ekwiwalentny w stosunku do jego wkładu w realizację przedsięwzięcia³⁵.

Ustawa o PPP opisuje charakterystyczny dla przedsięwzięć PPP mechanizm uzależniania wysokości wynagrodzenia partnera prywatnego od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa (art. 7 ust. 1). Uzależnienie tego wynagrodzenia od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa jest wyrazem troski ustawodawcy o interes podmiotu publicznego czy – szerzej – o interes publiczny. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie modele wynagradzania, które w oderwaniu od popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia lub jakości świadczonych usług gwarantują partnerowi prywatnemu wynagrodzenie w ustalonej z góry wysokości, w długim okresie realizacji przedsięwzięcia. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że partnerzy prywatni mają różne oczekiwania dotyczące rodzaju mechanizmu płatności. Gdy partner prywatny będzie miał możliwość wykazania się swoim *know-how* oraz umiejętnościami zarządzania przedsięwzięciem, najczęściej wybierze mechanizm płatności za rzeczywiste wykorzystanie usługi lub opłaty od użytkowników końcowych. Natomiast w przypadku gdy popyt nie uzasadnia pobierania opłat, partner prywatny będzie dążył do tego, aby mechanizm wynagradzania oparty był na wynagrodzeniu za dostępność, pochodzącym z podmiotu publicznego.

Choć przepis art. 3 ust. 2 ustawy o umowie koncesji nie precyzuje wprost, że chodzi o pożytki pobierane z przedmiotu przedsięwzięcia, to *de facto* do tego się sprowadza zarówno prawo do eksploatacji, jak i prawo do świadczenia usług. W tym modelu wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi ze świadczenia

34 M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 35; M. Kopeć, *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 38–113.

35 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 129.

przez niego usług na rzecz osób trzecich, a więc poprzez komercyjne lub odpłatne wykorzystanie powstałej infrastruktury. W przeciwieństwie do opłaty za dostępność forma ta znajdzie zastosowanie przy inwestycjach wykazujących cechy komercyjne o wysokim poziomie rentowności (parkingi podziemne, galerie handlowe, hotele). Strona publiczna nie powinna pozostawić partnerowi prywatnemu dowolności w zakresie ustalania tych opłat, tak by nie przekraczało to możliwości finansowych użytkowników.

Mechanizm oparty na opłacie za dostępność polega na wypłacaniu wynagrodzenia partnerowi prywatnemu za to, że dany obiekt istnieje w określonym standardzie, a usługi są świadczone w określonej jakości, bez uzależnienia jego wysokości od tego, ile osób z nich korzysta. W tym przypadku partner prywatny odpowiedzialny jest za zapewnienie dostępności obiektu w ramach przedsięwzięcia na określonym poziomie przez określony czas, a podmiot publiczny wynagradza go za to okresowymi płatnościami w zależności od tego, na jakim poziomie usługi związane z dostępnością są świadczone. Podmiot publiczny jest w takim przypadku zamawiającym usługi świadczone przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia PPP na rzecz osób trzecich. Uzasadnione jest zatem oczekiwanie, że usługi te będą realizowane w sposób nieprzerwany, na uzgodnionym co do jakości poziomie, efektywności itd. Kluczowym założeniem tej formy wynagrodzenia jest występowanie płatności, której wysokość uzależniona jest od dostępności infrastruktury. Mechanizm wynagrodzenia na ogół składa się z opłaty bazowej za dostępność oraz dodatkowych elementów stanowiących korekty opłaty bazowej na niekorzyść lub na korzyść partnera prywatnego, w zależności od dostępności oraz jakości świadczonych usług, będących przedmiotem umowy. Płatności na rzecz partnera prywatnego powinny być dokonywane dopiero z chwilą udostępnienia przez niego wybudowanej infrastruktury lub zamówionej przez podmiot publiczny usługi. W każdym przypadku opłata za dostępność ma charakter pieniężny i uiszczana jest partnerowi prywatnemu na etapie eksploatacji wytworzonego (bądź udostępnionego) środka majątkowego. Konstrukcja mechanizmu wynagrodzenia powinna motywować partnera prywatnego do wykonania prac z oczekiwaną starannością i jakością w zakresie określonym umową. Struktura powstała na bazie modelu wynagrodzenia opartego na dostępności jest atrakcyjna dla rynku i obecnie szeroko stosowana. Używana jest przede wszystkim przy przedsięwzięciach charakteryzujących się niskim poziomem rentowności, w których nie ma możliwości samofinansowania się inwestycji realizowanej w ramach PPP. Dotyczy to w szczególności inwestycji zakładających wytworzenie i utrzymanie infrastruktury przeznaczonej na cele społeczne (obiektów administracji publicznej, szkół, domów kultury, dróg publicznych). Jest ona także chętniej akceptowana przez instytucje finansujące.

Mechanizm mieszany polega na tym, że część wynagrodzenia pochodzi od osób trzecich, część zaś uiszczana jest jako płatność od podmiotu publicznego. Możliwe jest również wynagrodzenie w postaci poboru opłat według rzeczywistego wykorzystania, przy czym wynagrodzenie wypłacane jest przez podmiot publiczny (*shadow tools*)³⁶. Kontrakt PPP powinien ustalać jasno cel i zadania każdego z partnerów, a także sposób rekompensowania każdemu z nich ponoszonego ryzyka i zaangażowania własnych zasobów. Rekompensata ta może uwzględniać udział w zyskach, które przynosi wspólne przedsięwzięcie, lub wzajemne rozliczenia partnerów, zależnie od przyjętego wariantu partnerstwa.

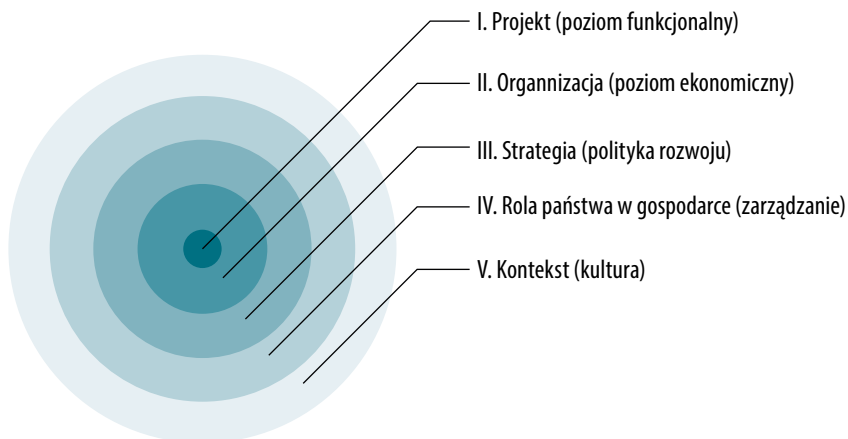
Kwestie dotyczące szeroko rozumianego finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego wykraczają poza identyfikację źródeł finansowania w podziale na finansowanie własne i obce. Takie wieloaspektowe postrzeganie finansowania umożliwia dopasowanie rozwiązań finansowych do potrzeb danego projektu, z uwzględnieniem możliwości rynkowych oraz według kluczowego kryterium, jakim jest poprawa jakości życia mieszkańców. Finansowanie ze środków publicznych umożliwia realizację projektów, które niekoniecznie są rentowne finansowo, zwiększając jednocześnie możliwości finansowania ze środków sektora prywatnego. Efektywność finansowania ma tu kluczowe znaczenie. Nie ma bowiem nic za darmo – prędzej czy później konsumenci i/lub podatnicy będą musieli zapłacić za inwestycję, dlatego istotny jest wybór finansowania, tworzący najlepszy stosunek jakości tego finansowania do jego ceny. Jednak ostatecznie jest to wybór wtórny i najważniejsze jest wybranie odpowiedniego projektu, a złożone finansowanie, lewarowane wysokim długiem, choć może być tańsze, to również może stanowić źródło ryzyka projektu. Sektor publiczny jest więc kluczowym partnerem w PPP i za pomocą różnych mechanizmów finansowych może wspierać je w zakresie rentowności finansowej i uczynić projekt bardziej atrakcyjnym dla inwestorów, ale nie zmienia to „złego” projektu w „dobry”³⁷. Finansowanie w tym kontekście jest narzędziem realizacji inwestycji zaspokajającej określone potrzeby, a nie celem. Tym samym partnerstwo publiczno-prywatne ma wymiary wychodzące znacznie poza perspektywę jego finansowania i opłacalności.

36 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 129.

37 J. Delmon, *Public-private partnership...*, s. 63, 214.

2.3. Wymiary i ocena projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne wymaga podejścia systemowego, w którym oprócz projektu, należy uwzględnić elementy otoczenia bliższego i dalszego, również w wymiarze czasowym, odnoszące się do głównych rodzajów efektywności społecznej, ekonomicznej oraz politycznej. Graeme A. Hodge i Carsten Greve³⁸ proponują, by w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego nie mówić tylko o projekcie czy interwencji – PPP to bowiem długoterminowa współpraca w zakresie kapitałochłonnych projektów o szerokim oddziaływaniu społeczno-gospodarczo-środowiskowym, która powinna być rozpatrywana i w konsekwencji oceniana w szerszym niż sam projekt kontekście, zgodnie z pięcioma poziomami PPP (rysunek 2.8).



Rysunek 2.8. Wymiary PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie G.A. Hodge, C. Greve, *On public-private partnership performance: A contemporary review*, „Public Works Management & Policy” 2017, vol. 22, no. 1, s. 55–78.

Najwęższy zakres – funkcjonalny – rozumienia partnerstwa publiczno-prywatnego to wspólny projekt, wspólne działania, interwencja. Sukces albo porażka na tym poziomie rozpatrywane są z perspektywy samego projektu. Podstawą funkcjonalnej oceny projektu jest kryterium jego opłacalności. Posługując się rachunkiem inwestycji jako narzędziem racjonalizacji decyzji na tym poziomie, w kalkulacjach ujmuje się w szczególności całkowite nakłady inwestycyjne wraz ze źródłami finansowania, koszty i przychody operacyjne oraz wartość końcową

38 G.A. Hodge, C. Greve, *On public-private partnership performance: A contemporary review*, „Public Works Management & Policy” 2017, vol. 22, no. 1, s. 55–78.

projektu. Literatura przedmiotu wyczerpująco opisuje założenia, wymagania i koncepcje leżące u podstaw oceny opłacalności inwestycji, w tym koncepcję wolnych przepływów pieniężnych FCF (*Free Cash Flow*) i narzędzia oceny opłacalności inwestycji, takie jak NPV (*Net Present Value*) i IRR (*Internal Rate of Return*)³⁹. Na poziomie projektu można też mówić o sukcesie ocenianym z perspektywy realizacji inwestycji w założonym czasie, budżecie, zakresie (jakości). Choć są to niekwestionowane kryteria, to jednak niewytaczające do oceny PPP⁴⁰.

Na drugim poziomie współpraca jest postrzegana w kontekście organizacyjnym jako szczególny rodzaj mechanizmu dostarczania infrastruktury, z uwzględnieniem systemu instytucjonalnego i finansowego, wpływających na realizację i funkcjonowanie projektu. O ile na pierwszym poziomie mowa o efektywności finansowej, o tyle tu można wskazać na efektywność organizacyjną⁴¹. Jest to poziom analizy i oceny PPP z uwzględnieniem kwestii prawnych i finansowych, ale z perspektywy ograniczonej do samej organizacji projektu – niejako spojrzenie zewnętrzne, ale zawężone do perspektywy bezpośrednio zaangażowanych w realizację inwestycji podmiotów. Ta płaszczyzna jest szczególnie istotna, gdy rośnie znaczenie finansowania inwestycji i jej utrzymania (funkcjonowania) przez sektor prywatny, ponieważ na tej płaszczyźnie analiza koncentruje się na problematyce relacji długoterminowych, wyznaczanych przez zawiązywane konsorcja, udział lub całkowite finansowanie prywatne oraz podział odpowiedzialności (ryzyka). Ta analiza ma wskazać zasadność realizacji PPP z uwzględnieniem perspektywy inwestorów jako swoistych organizacji (podmiotów). Na tym poziomie przedmiotem analizy i oceny są różne opcje w zakresie współpracy⁴², począwszy od prostych kontraktów na dostawę i odbiór, a kończąc na pełnym przekazaniu praw do inwestycji sektorowi prywatnemu.

Trzecia płaszczyzna to postrzeganie i ocena PPP przez pryzmat obowiązującej strategii będącej wyrazem przyjętej (obowiązującej) polityki rozwoju, czyli ocena odnosząca się do roli sektora prywatnego w gospodarce, ale wynikająca z pewnych

39 K. Dziworska, *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 90, 104.

40 R. Atkinson, *Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria*, „International Journal of Project Management” 1999, vol. 17, no. 6, s. 339–341; S.O. Ogunlana, *Beyond the ‘iron triangle’: Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects*, „International Journal of Project Management” 2010, vol. 28, no. 3, s. 228.

41 J. Waśniewski, *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 16(1), cz. 1, s. 236.

42 A. Wojewnik-Filipkowska, J. Węgrzyn, *Understanding of public-private partnership stakeholders as a condition of sustainable development*, „Sustainability” 2019, vol. 11, no. 4, s. 5.

ograniczeń pozaprawnych i pozaekonomicznych, zgodnie z którymi PPP nie byłoby preferowaną formą realizacji inwestycji publicznych.

Czwarty wymiar współpracy dotyczy modelu zarządzania publicznego. Procesowi powstawania i rozwoju inwestycji publicznych towarzyszy proces rozwoju samej administracji publicznej, a znaczenie, rola i potencjał obu sektorów się zmieniają. Na tej płaszczyźnie ważna jest społeczna i polityczna akceptacja oraz zrozumienie roli sektora prywatnego w dostarczaniu produktów i usług infrastrukturalnych. Jednocześnie zaangażowanie finansowe sektora prywatnego w realizację projektów inwestycji infrastrukturalnych zależy od wielu czynników, które z jednej strony determinują przyjęty model zarządzania publicznego, a z drugiej wynikają z niego. Owe najważniejsze czynniki to poziom aktywności gospodarczej rządu, która określa skłonność rządu do angażowania się w prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych, charakter dobra infrastrukturalnego jako dobra publicznego, który przekłada się na siłę mechanizmu rynkowego jako regulatora wielkości i struktury inwestycji tego typu, oraz zaawansowanie w rozwoju infrastruktury danego kraju. Zaangażowanie państwa jest zazwyczaj większe w stosunku do inwestycji o charakterze strategicznym oraz gdy stan infrastruktury jest zły. Wreszcie czynnikiem zaangażowania sektora prywatnego są ograniczenia budżetowe, wynikające z przyjętych priorytetów w polityce gospodarczej⁴³. Przy znacznym zaangażowaniu sektora prywatnego sektorowi publicznemu należy przypisać rolę regulatora i kreatora wspólnych inwestycji. Współpraca między sektorem publicznym a prywatnym może więc funkcjonować jako narzędzie zarządzania i wyznaczać styl zarządzania. Tym samym ten poziom odnosi się również do wymiaru politycznego współpracy.

Współpraca między sektorami występuje także w kulturowym oraz z jednej strony historycznym, a z drugiej przyszłościowym (wizjonerskim) kontekście. Ewolucja współpracy, zwłaszcza jej renesans, wyraźnie sygnalizują nowy kierunek profesjonalizacji, komercjalizacji i innowacji w sektorze publicznym pod względem instytucjonalnym i umownym. Na tym poziomie współpraca oznacza zmianę przyjętego paradygmatu zarządzania.

Hodge i Grave przypisali wyżej wymienionym obszarom pewne cele, które również stanowią kryteria oceny PPP⁴⁴ i jednocześnie wskazują potencjalne korzyści PPP (tabela 2.2).

43 A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance...*, s. 160.

44 G.A. Hodge, C. Greve, *On public-private...*, s. 8.

Tabela 2.2. Kryteria oceny PPP

Płaszczyzny PPP	Kryteria oceny/cele
Projekt (poziom funkcjonalny)	<ul style="list-style-type: none"> • Rentowność (IRR, NPV) • Realizacja w czasie, budżecie i zakresie (jakości)
Organizacja (poziom ekonomiczny)	<ul style="list-style-type: none"> • VFM (<i>Value for Money</i>) • Podział ryzyka
Strategia (polityka rozwoju)	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczenie deficytu budżetowego • Wzrost dostępności i poprawa jakości infrastruktury • Szybkość realizacji inwestycji • Uzasadnienie opłat za dobra i usługi • Wsparcie sektora prywatnego przez dostęp do kontraktów, zamówień publicznych
Rola państwa w gospodarce (zarządzanie)	<ul style="list-style-type: none"> • Rząd i samorząd jako symbole postępowych i nowoczesnych organizacji • Identyfikacja infrastruktury jako czynnika rozwoju gospodarki • Wzrost odpowiedzialności sektora publicznego i prywatnego • Mniej konfliktowe podejście do dostarczania infrastruktury publicznej • Profesjonalne zarządzanie • Poprawa perspektyw wyborczych • Wzmacnianie rozwoju społeczno-gospodarczego • Wzrost zaufania do biznesu i rynków finansowych • Rozwój sektora budownictwa i finansów • Zapewnienie podejścia zgodnego z pełnym cyklem życia infrastruktury
Kontekst (kultura)	<ul style="list-style-type: none"> • Szerokie oddziaływanie społeczno-ekonomiczno-środowiskowe • Korzyści z innowacji organizacyjnych i technologicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie G.A. Hodge, C. Greve, *On public-private...*, s. 8; K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 34; B. Li i wsp., *Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK. Engineering, „Construction and Architectural Management”* 2005, vol. 12, no. 2005, s. 126–128.

Zarządzanie inwestycjami publicznymi powinno być zgodne z regułą „potrójnego E”. Jest to: gospodarność (*economy*), wydajność (*efficiency*) oraz skuteczność (*effectiveness*) – lub w innym podejściu: efektywność (zyskowość), ekonomiczność (racjonalne i sprawne zarządzanie zasobami) i etyczność⁴⁵. *Economy* to pozyskiwanie zasobów w odpowiedniej ilości i jakości, *efficiency* to zapewnianie tego samego poziomu usług przy minimalnym nakładzie kosztów, natomiast *effectiveness* dotyczy osiągania zamierzonych rezultatów. Z powyższego wynika, iż kluczowym pojęciem jest efektywność, definiowana jako rezultat działań, opisany

45 B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 141; K. Olejniczak, *Reguła 3E...*, s. 214.

przez stosunek efektów do nakładów⁴⁶. W ujęciu celowościowym efektywność to również miara skuteczności i sprawności, odnoszących się do stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów. Tak więc w istocie PPP wymaga przeprowadzenia wielokryterialnej oceny szeroko rozumianej efektywności.

W teorii pojęcie efektywności definiowane jest w kategoriach tzw. efektywności Pareto, która stanowi podstawę nowoczesnej ekonomii dobrobytu. W ocenie projektów inwestycyjnych kryterium poprawy dobrobytu to wybór projektów nie pogarszających poziomu dobrobytu zaangażowanych podmiotów, czyli wybór inwestycji przyczyniających się do wzrostu lub utrzymania dobrobytu na niezmiennym poziomie. Praktyczne ograniczenia tego kryterium doprowadziły do zastąpienia go przez kryterium efektywności Hicksa-Kaldora, zgodnie z którym efektywność rozpatrywana jest w kategoriach sumy netto korzyści. Tak rozumiana efektywność stanowi podstawę wyróżnienia efektywności finansowej, w której wartość nakładów i wyników wyceniana jest w cenach rynkowych. To podejście może jednak skutkować pomijaniem efektów zewnętrznych projektu, niebędących przedmiotem wymiany i wyceny rynkowej, i tym samym pomijania różnicy między wartością rynkową a wartością ekonomiczną. W przypadku projektów infrastrukturalnych z powodów praktycznych stosuje się kryterium korzyści netto Hicksa-Kaldora, ale z uwzględnieniem sfery społecznej, gospodarczej i środowiskowej⁴⁷, co wymaga przeprowadzenia wyceny dóbr nierynkowych z wykorzystaniem odpowiednich metod⁴⁸.

Traktując PPP jako element działalności jednostki samorządu terytorialnego, do oceny partnerstwa można wykorzystać koncepcję zaproponowaną przez Beatę Filipiak⁴⁹ dla jednostki samorządu terytorialnego, ale uzupełnioną o efektywność ekologiczną. Jarosław Waśniewski⁵⁰ wskazał na efektywność ekologiczną w ramach efektywności organizacyjnej – jednak w niniejszej publikacji wyróżniona została ona jako osobna kategoria efektywności ze względu na możliwe oddziaływanie projektu PPP na środowisko. Wskazanym wymiarom efektywności można przypisać wskaźniki ilościowe i jakościowe (tabela 2.3).

46 A. Drobnik, *Efektywność i skuteczność projektów publicznych – koncepcje i przykłady oceny projektów miejskich*, seria „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ”, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 59.

47 A. Drobnik, *Efektywność i skuteczność...*, s. 60–61.

48 M. Foltyn-Zarychta, *Metoda wyceny warunkowej w ocenie efektywności projektów inwestycyjnych*, [w:] K. Marcinek (red.), *Inwestycje i nieruchomości – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012, s. 39–42.

49 B. Filipiak, *Finanse samorządowe...*, s. 148.

50 J. Waśniewski, *Wybrane różnice...*, s. 241.

Tabela 2.3. Wymiary efektywności w zarządzaniu publicznym i przykładowe mierniki

Wymiary efektywności	Opis	Ocena – przykładowe mierniki
Efektywność rzeczowa (społeczna)	Ocena stopnia realizacji celów (ocena stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców)	Ilościowa – rodzaj i ilość dóbr i usług Jakościowa – stopień zadowolenia mieszkańców
Efektowność finansowa	Realizacja zadań w sposób nieprzerwany w krótkim i długim okresie	Ilościowa – wskaźniki oceny opłacalności
Efektywność systemowa (organizacyjna)	Zdolność do kreowania rozwoju w długim okresie Zdolność do trwałego funkcjonowania organizacyjnego	Ilościowa – wartość projektu Jakościowa – ocena innowacyjności
Efektywność prowadzonej polityki	Związana z kształtowaniem relacji z otoczeniem	Ilościowa – np. wysokość pozyskanego kapitału zewnętrznego, efekt mnożnikowy inwestycji Jakościowa – warunki dla rozwoju
Efektywność polityczna	Ocena przez społeczeństwo	Ilościowa – liczba kadencji Jakościowa – stopień realizacji interesów publicznych
Efektywność kulturowa	Zgodność z normami etycznymi i kulturowymi	Ilościowa – liczba i rodzaj naruszeń Jakościowa – stopień przestrzegania norm i wartości
Efektywność behawioralna	Dotyczy zachowania ludzi, np. w zakresie decyzji podjętych niezgodnie z obowiązującymi procedurami	Ilościowa – liczba naruszeń procedur Jakościowa – ocena predyspozycji zawodowych
Efektywność ekologiczna	Dotyczy działań prośrodowiskowych	Ilościowa – zmniejszenie ilości odpadów, zmniejszenie zużycia zasobów Jakościowa – rozpowszechnianie idei zrównoważonego rozwoju wewnątrz organizacji i wśród klientów

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 148; J. Waśniewski, *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 6(1), cz. 1, s. 241.

Mierników efektywności może być więc wiele. Nakłady mogą mieć postać zasobów materialnych (w tym środowiskowych), finansowych i ludzkich, ale nie wszystkie są przedmiotem obrotu rynkowego i nie wszystkie podlegają rynkowej wycenie, dlatego odróżnia się efektywność finansową (opłacalność – utożsamianą również z wydajnością) od szeroko rozumianej efektywności ekonomiczno-społecznej, co pozwala na pierwsze rekomendacje dla projektów PPP (tabela 2.4).

Tabela 2.4. Rekomendacje dla projektu PPP według kryterium efektywności finansowej i społeczno-ekonomicznej

		Efektywność społeczno-ekonomiczna	
		Tak (efektywny)	Nie (nieefektywny)
Efektywność finansowa	Tak (opłacalny)	Projekt jest korzystny dla społeczeństwa i samowystarczalny.	Projekt opłacalny, ale nie powinien być wdrożony – należy go odrzucić lub zmodyfikować.
	Nie (nieopłacalny)	Projekt powinien być wdrożony ze względu na korzyści społeczno-ekonomiczne, ale potrzebuje wsparcia – należy go zmodyfikować.	Projekt nieopłacalny i nieefektywny – należy go odrzucić lub zmodyfikować.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Drobniak, *Efektywność i skuteczność projektów publicznych – koncepcje i przykłady oceny projektów miejskich*, seria „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ”, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 72.

Specyfika i trudność oceny PPP wynikają z jednej strony z charakteru inwestycji, która jest przedmiotem projektu, i faktu realizowania projektu we współpracy podmiotów, których cele, przynajmniej na poziomie operacyjnym, są odmienne. Na poziomie operacyjnym identyfikacja celów podmiotów komercyjnych jest na ogół prosta i sprowadza się do zysku. Cele i wyniki podmiotów publicznych wymagają jednak szerszego podejścia. Oprócz wydajności (*efficiency*), gospodarności (*economy*) i skuteczności (*effectiveness*) kryteria oceny PPP według wartości publicznej powinny obejmować kryterium trafności (*relevance*), użyteczności (*utility*) i trwałości (*durability*)⁵¹ (tabela 2.5).

Tabela 2.5. Kryteria oceny projektu PPP

Kategoria efektywności	Kryterium	Opis
Efektywność systemowa (organizacyjna) Efektywność behawioralna	Gospodarność/oszczędność/ ekonomiczność (<i>economy</i>)	Racjonalne i sprawne zarządzanie zasobami
Efektywność finansowa	Wydajność/zyskowość/ opłacalność (<i>efficiency</i>)	Zapewnianie tego samego poziomu usług przy minimalnym nakładzie kosztów lub maksymalizacja poziomu usług przy danych nakładach

51 European Commission, *Working Document No. 1. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-ante Evaluation*, European Commission, Brussels 2006, s. 4.

Tabela 2.5 (cd.)

Kategoria efektywności	Kryterium	Opis
Efektywność rzeczowa (społeczna) Efektywność polityczna Efektywność kulturowa	Skuteczność (<i>effectiveness</i>)	Czy osiągnięto to, co planowano?
	Trafność (<i>relevance</i>)	Czy cele projektu odpowiadają zakładanym potrzebom danej społeczności?
	Użyteczność (<i>utility</i>)	Czy interwencja spełniła oczekiwania adresatów?
Efektywność systemowa Efektywność prowadzonej polityki Efektywność ekologiczna	Trwałość (<i>durability, sustainability</i>)	Czy efekty projektu są trwałe?

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Filipiak, *Finanse samorządowe...*, s. 145–48; European Commission, *Working Document No. 1 Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-ante Evaluation*, European Commission, Brussels 2006, s. 4.

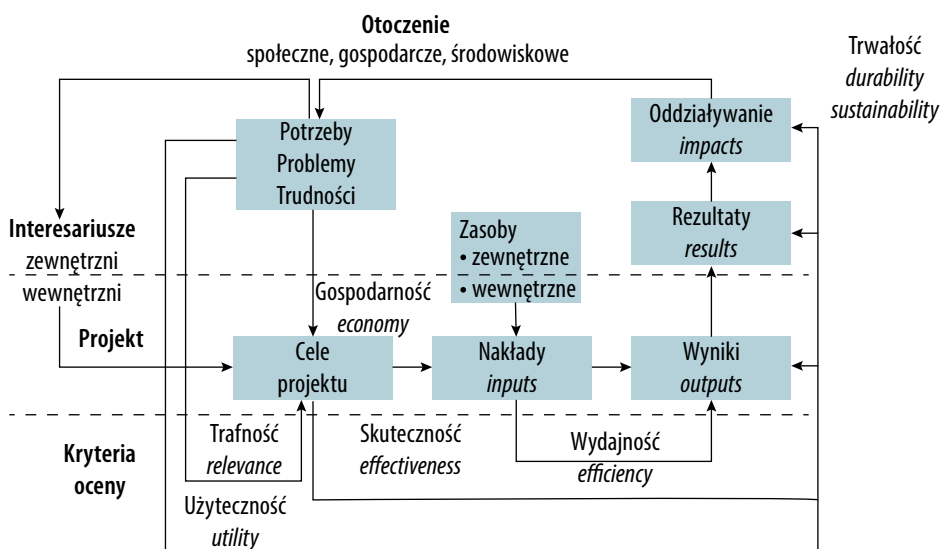
Można przytoczyć trzy podstawowe zasady łączące wyżej wymienione kryteria i odnoszące się do wartości w zarządzaniu publicznym. Po pierwsze, projekt musi spełniać kryterium gospodarności i trafności: „Keep it lean and purposeful”, następnie projekt musi być sprawiedliwy i użyteczny: „Keep it honest and fair”, wreszcie projekt musi być zyskowny i trwały: „Keep it robust and resilient”⁵² – tu w kryterium trwałości należy ujmować kryterium zrównowazenia (*sustainability*)⁵³, czyli zgodność z koncepcją zrównoważonego rozwoju (rysunek 2.9).

Realizacja celów, które wynikają ze zidentyfikowanych potrzeb, wymaga wykorzystania zróżnicowanych i odpowiednich zasobów, które – jako środki niezbędne do realizacji projektu – stanowią nakłady inwestycyjne (*inputs*). Dzięki nim powstają produkty projektu (dobra i usługi), rozumiane jako bezpośrednio otrzymywane wyniki na poziomie projektu (*outputs*). Są to efekty dostępne dla bezpośrednich użytkowników i podmiotów zaangażowanych w projekt. Mogą mieć postać wyżej wymienionych dóbr i usług infrastrukturalnych (np. kilometry zbudowanej drogi, liczba zmodernizowanych budynków, liczba procedur medycznych), ale również – z perspektywy partnera prywatnego – dodatni wynik finansowy (zysk). Dzięki tym wynikom kolejni interesariusze mogą odnieść dalsze korzyści – tzw. rezultaty (*results*). Rezultaty to efekty pośrednie (nazywane też oddziaływaniem pośrednim), które obejmują zmiany w otoczeniu projektu w relatywnie dłuższym okresie, a nie

52 C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, no. 11, s. 11.

53 Por. A. Drobnik, *Urban resilience – nowa perspektywa badawcza rozwoju miast*, „Studia KPZK” 2013, nr 153, s. 121.

bezpośrednio w ramach realizacji projektu – dotyczą interesariuszy zewnętrznych i pośrednich. Są to na przykład nowe miejsca pracy w sektorach powiązanych (efekt mnożnikowy pierwszego rzędu). W najdłuższym czasie (jako efekty mnożnikowe drugiego rzędu) mogą pojawić się efekty w postaci oddziaływania globalnego (*impacts*), które mają bardziej ogólny i długoterminowy charakter. O ile zasadniczo wyniki (*outputs*) mają charakter zamierzony, to rezultaty (*results*) i oddziaływania (*impacts*) projektu na otoczenie mogą mieć charakter pozytywny (efekt dodatkowości, przesiąkania, mnożnikowy), ale i negatywny (efekt wypychania, przyciągania i wyciekania, substytucyjny), związane między innymi z działaniem efektów zewnętrznych, co uzasadnia konieczność analizy korzyści w ujęciu netto⁵⁴.



Rysunek 2.9. Kryteria oceny projektu PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Working Document No. 1. Indicative Guidelines...*, s. 4; M. Trocki, M. Juchniewicz, *Ocena projektów. Konceptje i metody*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013, s. 30.

Omówiona wyżej koncepcja odnosi się do kryteriów powodzenia projektów z uwzględnieniem cyklu życia projektu. Umożliwia to dołączenie do analizy wymiaru, jakim jest czas. Takie podejście do problematyki powodzenia projektów można odnaleźć w pracach Arona J. Shenhara oraz Dova Dvira⁵⁵. Autorzy ci zidentyfikowali pięć głównych wymiarów pozwalających wyjaśnić, czym jest sukces projektu (tabela 2.6).

54 K. Pylak, *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 26–28.

55 A.J. Shenhar, D. Dvir, *Reinventing Project Management: the diamond approach to successful growth and innovation*, Harvard Business School Press, Boston 2007 s. 27–28.

Tabela 2.6. Wymiary sukcesu projektów

Efektywność	Wpływ na zespół	Wpływ na konsumentów	Wpływ na organizację	Przygotowanie na przyszłość
<ul style="list-style-type: none"> • Spełnienie kryterium czasu • Spełnienie kryterium kosztów • Funkcjonalność • Inne zdefiniowane miary efektywności 	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfakcja • Podniesienie morale • Podniesienie umiejętności • Budowanie ducha zespołu • Niewielka fluktuacja • Brak efektu wypalenia 	<ul style="list-style-type: none"> • Spełnienie oczekiwań • Dostarczenie produktu zgodnego ze specyfikacją • Przyniesienie korzyści klientowi • Lepsze wykorzystanie produktu • Satisfakcja klienta • Lojalność klienta • Rozpoznawalność marki 	<ul style="list-style-type: none"> • Obroty • Zyski • Udział w rynku • RIO, ROE • Przepływy pieniężne • Jakość świadczonych usług • Zmiany organizacyjne • Nowe regulacje 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowa technologia • Nowy rynek • Nowa linia produktów • Nowe umiejętności • Nowe możliwości organizacyjne

Źródło: A.J. Shenhar, D. Dvir, *Reinventing Project Management: the diamond approach to successful growth and innovation*, Harvard Business School Press, Boston 2007, s. 28.

W przedstawionej koncepcji użytkownicy, konsumenci oraz inwestorzy stanowią pod pewnymi względami spójną grupę, którą łącznie określono mianem klientów. Jednak powodzenie organizacji i jej przygotowanie na nadchodzące zmiany znajdują się w obszarze zainteresowania przede wszystkim samego inwestora. Nieprzypadkowa jest również kolejność, w jakiej uszeregowane zostały aspekty powodzenia projektu. Pierwsze z podanych kryteriów (w kolumnach) mają największe znaczenie w chwili zakończenia projektu. Wraz z upływem czasu punkt ciężkości przenoszony jest na dalsze wyznaczniki sukcesu projektu⁵⁶. Takie podejście do oceny projektu ma charakter uniwersalny, czyli może również zostać wykorzystane jako zestaw kryteriów oceniających projekt PPP, przy czym cenne jest nie tylko tu pewne wyekspozowanie kryterium czasu, ale też zwrócenie uwagi na interesariuszy – w przypadku PPP wychodzących poza bezpośrednie strony umowy. Kryterium czasu i punkt widzenia interesariuszy uwzględnia poniższa macierz, mogą one stanowić punkt wyjścia do oceny sukcesu PPP (tabela 2.7).

Uwzględnienie wielu perspektyw jednocześnie jest warunkiem zrozumienia, porozumienia i wzmacniania współpracy między interesariuszami i partnerami w PPP. Taki sposób oceny PPP byłby również zgodny z zasadą zrównoważonego

56 J. Węgrzyn, *Ocena krytycznych czynników sukcesów projektów PPP w świetle wyników badań empirycznych w Polsce*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 21(05), s. 177–183.

rozwoju miasta, co oznacza podejmowanie decyzji i działania uwzględniające perspektywę ekonomiczną (korzyści finansowe), społeczną i środowiskową (korzyści pozafinansowe).

Tabela 2.7. Wymiary sukcesu projektów PPP

		Czas, rodzaj korzyści	
		Ujęcie krótkoterminowe Perspektywa finansowa	Ujęcie długoterminowe Perspektywa pozafinansowa
Rodzaj interesariusza, rodzaj zaangażowania	Bezpośredni uczestnicy projektu (interesariusze wewnętrzni)	Interesariusze: sponsorzy (promotorzy), główni wykonawcy Główne kryteria oceny: budżet, czas, zakres	Interesariusze: mieszkańcy, władza lokalna Kryteria oceny: wartość dodana dla mieszkańców
	Podmioty pośrednio zaangażowane (interesariusze zewnętrzni)	Interesariusze: pozostali kapitałodawcy, podwykonawcy Główne kryteria oceny: efektywność finansowa	Interesariusze: turyści, władza centralna Kryteria oceny: oddziaływanie, efekty zewnętrzne, efekty mnożnikowe ponadlokalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Wojewnik-Filipkowska, J. Węgrzyn, *Understanding of public-private partnership stakeholders as a condition of sustainable development*, „Sustainability” 2019, vol. 11, no. 4, s. 10.

Ważnymi kryteriami w ocenie projektów PPP są również sprawiedliwość, bezstronność, przejrzystość i etyka. W większości są to pojęcia trudne do zoperacjonalizowania, dlatego w ocenie należy stosować podejście jakościowe⁵⁷. O ile ekonomiczność i skuteczność, stanowiące o efektywności systemowej (organizacji) i rzeczowej (społecznej), są mierzalne, to sprawiedliwość społeczna i etyka już nie. Jednak dopiero razem te wartości określają zdolność sektora publicznego do realizacji interesu publicznego⁵⁸. W rezultacie menedżerowie publiczni mogą nie być w stanie obliczyć wartości publicznej, ale mogą zdecydować, czy jeden cel jest cenniejszy od innego w określonych okolicznościach. Narzędzia analityczne, takie jak analiza kosztów i korzyści czy analiza wielokryterialna, mogą więc pomóc zrozumieć, ale nie wycenić wartość publiczną⁵⁹.

57 Por. K.A. Kuźmicz, *Benchmarking procesowy jako instrument doskonalenia zarządzania uczelnia*, Wolters Kluwers, Warszawa 2015, s. 31; B. Filipiak, *Finanse samorządowe...*, s. 149.

58 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako przedmiot...*, s. 23.

59 J. Alford, J. O’Flynn, *Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings*, „International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32, no. 3–4, s. 176.

2.4. Value for Money (VFM)

W zarządzaniu publicznym koncepcją zbiorczą, która próbuje jednocześnie uchwycić wszystkie wymiary 3E (*economy, efficiency, effectiveness*), jest stosunek wartości do ceny (VFM)⁶⁰. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku VFM stało się synonimem efektywności w sektorze publicznym, w pewnym sensie analogicznie do pojęcia równowagi, gdzie oczekiwany stosunek jakości do ceny polega na osiągnięciu tego samego wyniku przy niższych kosztach lub lepszego wyniku przy tym samym koszcie⁶¹. Koncepcja ta jest słuszna, ale zarazem problematyczna.

Stosunek wartości do ceny i reguła 3E w sektorze publicznym związane są z podejściem partycypacyjnym, czyli udziałem interesariuszy, będących między innymi użytkownikami usługi. Perspektywa interesariusza znacznie poszerza granice VFM, cele oraz efekty projektu muszą być bowiem odniesione do oczekiwań wszystkich jego interesariuszy. Chociaż sama identyfikacja interesariuszy nie jest skomplikowana⁶², to ocena ich znaczenia i następnie ich uwzględnienie w zarządzaniu publicznym zgodnie z VFM mogą już być trudne.

Również dobór odpowiednich kryteriów oceny projektu i przypisanie tym kryteriom odpowiednich wag (znaczenia) to problem i gdy cele projektu będą dotyczyły sfery społecznej, ekonomicznej i środowiskowej, wartości kryterium skuteczności, efektywności finansowej i społeczno-ekonomicznej mogą się różnić, a to relacja między kryteriami może być kluczowa w rekomendowaniu danego projektu⁶³.

Inny problem dotyczy postrzegania VFM przez pryzmat pojedynczych zjawisk je determinujących. Przykładowo, tzw. odpowiedzialność (*accountability*) ma kluczowe znaczenie dla definicji VFM, przy czym samo *accountability* opiera się zasadniczo na ograniczaniu wydatków publicznych, czyli ekonomiczności. Taka interpretacja VFM przyjęła się na całym świecie. W rezultacie organizacje sektora publicznego uwzględniają koncepcję VFM w swoich działaniach na zasadzie: „VFM kieruje wszystkim, co robimy”⁶⁴. Z perspektywy projektów PPP stosunek wartości do ceny to jednak pewna seria nieciągłych wydarzeń, a nie sposób prowadzenia

60 D. McKevitt, *Debate: Value for money – in search of a definition*, „Public Money & Management” 2015, vol. 35, no. 2, s. 99.

61 Tamże.

62 R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*, „Academy of Management Review” 1997, vol. 22, no. 4, s. 858; M.S. Reed i wsp., *Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management*, „Journal of Environmental Management” 2009, vol. 90, no. 5, s. 1934.

63 A. Drobniak, *Efektywność i skuteczność...*, s. 64.

64 D. McKevitt, *Debate: Value for money...*, s. 100.

działalności. Co więcej, nie ma systematycznych badań i porównań, w jaki sposób VFM jest liczone w różnych projektach czy krajach. Z historycznej oceny projektów infrastrukturalnych wynika (co prawda Henn i wsp. wypowiadają się jedynie w relacji do projektów transportowych⁶⁵), że wybór sposobu finansowania rzadko był wynikiem formalnego i systematycznego procesu oceny. Te subiektywne decyzje wynikają raczej z połączenia motywacji politycznych, tradycji lub reaktywnej próby naprawienia wcześniejszych błędów inwestycyjnych, czego efektem były w wielu przypadkach nieoptymalne wybory finansowania. To zaś pozbawia obecne i przyszłe pokolenia korzyści płynących z produktywnych i poprawiających dobrobyt projektów infrastrukturalnych. *Value for Money* powinno więc obejmować również ową perspektywiczną wizję – korzyści dla przyszłych pokoleń, czyli piąty wymiar postrzegania PPP według Hodge'a i Greve'a.

Aby zmniejszyć ryzyko, potrzebny jest więc formalny i systematyczny proces oceny VFM dla alternatywnych sposobów finansowania, uwzględniający zarówno koszty, jak i korzyści każdego konkretnego wyboru. Z jednej strony wynikający z przepisów prawa finansów publicznych pułap zadłużenia może nakładać na podatników koszty rosnącego deficytu infrastruktury, z drugiej zaś, szukając prywatnego finansowania, samorządy muszą zachować część ryzyka związanego z projektem, zapewniając jednocześnie odpowiednie komercyjne zyski inwestorom prywatnym, co może stwarzać ryzyko malwersacji. W szczególności analiza VFM powinna obejmować zbadanie otoczenia (czy jest konkurencyjne) oraz zarządzanie ryzykiem w projekcie (czy ryzyko jest rozdzielane między sektor publiczny i prywatny zgodnie z zasadą, że koszty ryzyka i odpowiedzialność za ryzyko ponosi podmiot, który jest do tego najlepiej przygotowany i jednocześnie za to ryzyko jest wynagradzany). Porównanie między wariantami finansowania i organizacji inwestycji powinno być uczciwe, realistyczne i wyczerpujące oraz analizowane indywidualnie dla każdego przypadku, z wykorzystaniem ogólnie przyjętych sformalizowanych metod oceny projektów⁶⁶. Najbardziej znane metody to analiza kosztów i korzyści (*cost benefit analysis* – CBA) i analiza wielokryterialna (*multicriteria analysis* – MCA), które umożliwiają uwzględnienie skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz jednocześnie uwzględniają perspektywę różnych interesariuszy⁶⁷. Łączne stosowanie kryteriów formalnych i etycznych w zakresie decyzji podejmowanych przez sektor publiczny, zwłaszcza w relacji do PPP, jest

65 L. Henn i wsp., *Debate: Multi-criteria framework needed to assess alternative financing methods for large-scale projects*, „Public Money & Management” 2015, vol. 35, no. 2, s. 100.

66 D. Grimsey, M.K. Lewis, *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, „In Accounting Forum” 2005, vol. 29, no. 4, s. 347.

67 L. Henn i wsp., *Debate: Multi-criteria framework...*, s. 101.

niezbędne. Wskazuje na to również Katarzyna Sobiech-Grabka, według której metody dotychczas stosowane przy podejmowaniu optymalnego modelu realizacji inwestycji nie uwzględniały w szczególności interesów przyszłych pokoleń⁶⁸, chociaż są ku temu dostępne narzędzia.

Chociaż istnienie konkurencji i podział ryzyka są ważnymi warunkami wstępnymi dla PPP, a VFM może być wyższe dzięki przeniesieniu ryzyka na podmiot prywatny, to PPP nie gwarantuje VFM. Zgodnie z podejściem stosowanym w Wielkiej Brytanii i niektórych innych krajach VFM można oszacować na podstawie procedury podwójnej analizy, która powinna być przeprowadzana przed wdrożeniem PPP. Po pierwsze, procedura wymaga obliczenia wzorcowego kosztu świadczenia określonej usługi dostarczanej w ramach tradycyjnej formuły – tzw. komparatora sektora publicznego (*public sector comparator* – PSC); po drugie, ten wzorcowy koszt należy porównać z kosztem świadczenia określonej usługi w ramach PPP. W praktyce trzeba dokonać hipotetycznych kalkulacji wzorcowego kosztu i porównywać go z przepływami pieniężnymi, które miałyby zostać wypłacone partnerowi prywatnemu, z uwzględnieniem wartości wszelkich innych kosztów i ryzyka, które nie zostały przeniesione na partnera publicznego, a więc zostały zatrzymane przez sektor publiczny. Szacunki i wnioskowanie na podstawie PSC związane są jednak z pewnymi ograniczeniami⁶⁹.

Komparator sektora publicznego opiera się na szacunkowych kosztach, przychodach i ryzyku, określonych w kategoriach przepływów pieniężnych, zdyskontowanych według stopy dyskontowej sektora publicznego do wartości bieżącej netto. Porównuje się ją ze zdyskontowaną wartością płatności w ramach umowy o PPP wraz z korektą z tytułu ryzyka i zatrzymanych kosztów⁷⁰. Oznacza to, że ocena oparta na PSC sprowadza się do wyboru między dwiema wartościami (ekonomicznej) wartości bieżącej netto, przy czym różnica między nimi jest często niewielka i zależna od obliczeń dotyczących kosztów związanych z zarządzaniem ryzykiem. Ponieważ PSC jest całkowicie hipotetyczny, jego wartość może zmienić się z powodu zmiany założeń, zwłaszcza w zakresie zarządzania ryzykiem, co jest zwykle kluczowym elementem. Problemem może być również metoda stopy dyskontowej, która nie zawsze uwzględnia społeczne preferencje, a niewielkie zmiany stopy dyskontowej mogą zmienić wynik rekomendacji. Następnie, niezależnie od tego, jak duże ryzyko jest przenoszona na sektor prywatny, główne ryzyka i tak ponosi sektor publiczny, a koszty ogół społeczeństwa. Co więcej, problemem jest niepewność – nie ryzyko, a znaczenie tego rozróżnienia powoduje, że obliczenia dotyczące ryzyka stają się problematyczne, zwłaszcza w przypadku długoterminowych umów.

68 K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 15.

69 D. Grimsey, M.K. Lewis, *Are Public Private Partnerships...*, s. 347; A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance...*, s. 150.

70 D. Grimsey, M.K. Lewis, *Are Public Private Partnerships...*, s. 352.

Wówczas oceny finansowe związane z szacunkami kosztów, stopami dyskontowymi i alokacją ryzyka nie stanowią wystarczającej podstawy do wyciągania wniosków i w ocenie długoterminowej należy położyć większy nacisk na kwestie pozafinansowe⁷¹. O ile w podstawowej postaci PSC opiera się na różnicach finansowych i cenach rynkowych, to do analizy należy włączyć elementy projektu o charakterze nierynkowym, które wyceniane są według cen dualnych za pomocą metod wyceny dóbr nierynkowych, co również generuje problemy związane z obiektywnością.

Wynik porównania wzorcowego kosztu (PSC) z kosztem projektu PPP, mierzony wskaźnikiem NPV, a w zasadzie ENPV, stanowi właśnie wskaźnik VFM. *Value for Money* uwzględnia mierzalne różnice między dwoma wariantami realizacji tego samego projektu. Na korzyści projektów PPP składają się dwa wymiary: finansowy, mierzony wskaźnikiem NPV, a sprowadzający się do przepływów finansowych z punktu widzenia podmiotów zaangażowanych w projekt, oraz szerszy – ekonomiczny, mierzony wskaźnikiem ENPV, obejmujący także korzyści społeczne i środowiskowe o charakterze pośrednim (pozytywnym i negatywnym). Wskaźnik VFM musi uwzględnić oba komponenty⁷². Innymi słowy, podstawowa różnica pomiędzy NPV a ENPV dotyczy bezpośrednich i pośrednich beneficjentów, czyli efektów finansowych oraz społeczno-ekonomicznych. Analitycy dążą do tego, by wszystkie efekty wyrażone były w wartościach pieniężnych (mierzalnych), przy czym te społeczno-ekonomiczne – odpowiednio skorygowane według cen rozrachunkowych, efektów zewnętrznych, z wykorzystaniem wspomnianych metod wyceny dóbr nierynkowych⁷³.

Obliczenie VFM powinno być przeprowadzone przed zatwierdzeniem danego wariantu realizacji projektu, ponieważ próba „testowania na żywo” opcji zamówienia przez przeprowadzenie oddzielnych (lub wielotorowych) konkursów w ramach dwóch różnych metod udzielania zamówień nie zostałaby dobrze przyjęta przez oferentów. Wartość wskaźnika VFM wyznacza się następująco:

$$VFM [\%] = \frac{ENPV\ PPP - ENPV\ PSC}{|ENPV\ PSC|},$$

gdzie:

ENPV PPP – ekonomiczna wartość bieżąca netto dla projektu PPP,

ENPV PSC – ekonomiczna wartość bieżąca netto dla projektu wzorcowego (PSC).

71 Tamże.

72 I. Herbst i wsp., *Krótki podręcznik metodyki analizy ryzyka i komparatora PPP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 58.

73 A. Drobnia, *Podstawy oceny...*, s. 145–149.

W literaturze etapy szeroko rozumianej analizy opartej na komparatorze (porównaniu) przedstawia się również za pomocą narzędzi, które mają wskazywać na etapowanie procesu analizy. W tym celu oprócz *public sector comparator* wyróżnia się *public-private scan* i *public-private comparator* (tabela 2.8).

Tabela 2.8. Metodologia komparatorów

Etap analizy	Rodzaj narzędzia	Formuła tradycyjna
I	<i>Public Private Scan</i> – PPS	Służy do zbadania, czy dany projekt może być zrealizowany w formule PPP; analiza na tym etapie często ma charakter wyłącznie jakościowy
II	<i>Public Private Comparator</i> – PPC	Analiza optymalnej struktury partnerstwa
III	<i>Public Sector Comparator</i> – PSC	<i>Public Sector Comparator</i> jest używany do wyboru najkorzystniejszej oferty, z wykorzystaniem informacji na temat pełnego kosztu usługi (towaru) oferty realizowanej w formule tradycyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance...*, s. 150; I. Herbst i wsp., *Krótki podręcznik...*, s. 55.

2.5. Analiza efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego zgodnie z wytycznymi ustawy

Jak wynika wprost z zapisów rozdziału 1a ustawy o PPP, ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia jest obowiązkiem strony publicznej umowy o PPP, czyli gminy lub spółek komunalnych, a nie wyrazem dobrej praktyki. Celem oceny jest uzyskanie wyższej skuteczności przedsięwzięć, zachowanie bezpieczeństwa i uprawdopodobnienie, że wybrany wariant realizacji inwestycji przyniesie więcej korzyści. Zgodnie z art. 3a ust. 1 i art. 3a ust. 2 ustawy o PPP podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia PPP przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Ocena przeprowadzana jest w porównaniu do efektywności realizacji przedsięwzięcia w inny sposób, w szczególności „tradycyjny”, przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych (tabela 2.9).

W przeprowadzanej ocenie efektywności podmiot publiczny uwzględnia wiele czynników: zakładany podział zadań i ryzyka między partnerów, szacowane koszty całego cyklu życia przedsięwzięcia (nakłady inwestycyjne oraz koszty eksploatacji), czas niezbędny do realizacji przedsięwzięcia, ewentualną wysokość planowanych opłat oraz warunki ich zmiany. Oznacza to, że PPP może być zastosowane pod warunkiem wskazania wyższej jego efektywności w stosunku do innych

metod realizacji inwestycji. Niezależnie od zapisów ustawy o PPP należy również stosować inne przepisy odnoszące się do wydatków realizowanych przez sektor publiczny. W szczególności według art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne muszą być dokonywane celowo i oszczędnie, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Do zasad realizacji wydatków należy również zaliczyć terminowość.

Tabela 2.9. Infrastruktura publiczna w formule tradycyjnej i w formule PPP

Kryterium	Formuła tradycyjna	PPP
Zakres	Wytworzenie infrastruktury publicznej przez podmiot publiczny	Wytworzenie infrastruktury publicznej przez podmiot prywatny
Czas trwania	Krótki – okres projektowania i budowy	Długi – obejmuje projektowanie, budowę i eksploatację (<i>whole life costing</i>)
Zarządzanie	Samodzielnie przez podmiot publiczny; możliwe zlecenie zadania podmiotom prywatnym w ramach krótko- lub średnioterminowych umów	Partner prywatny zarządza infrastrukturą w czasie umowy PPP
Finansowanie	Wydatki inwestycyjne po stronie podmiotu publicznego	W większości przypadków pozyskanie finansowania na pokrycie całości kosztów inwestycyjnych po stronie partnera prywatnego
Wynagrodzenie partnera prywatnego	Brak	Wynagrodzenie jest formą rozłożenia w czasie i przełożenia poza etap inwestycyjny części lub całości kosztów inwestycyjnych ponoszonych przez sektor publiczny w formule tradycyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. I, Warszawa 2021, s. 13, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-I-Przygotowanie-Projektow-PPP-wersja-2-0.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

Ocena efektywności projektu PPP podlega opiniowaniu, jak wskazuje art. 3b ust. 3 ustawy o PPP – właściwy minister opiniuje dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości ewentualnie pobieranych opłat, warunków ich zmiany oraz proponowanego podziału ryzyka. Wydawanie wyżej wymienionych opinii oraz upowszechnianie i promowanie dobrych praktyk z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Upowszechnianie

i promowanie dobrych praktyk przyjęło formę wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Wytyczne obejmują: tom I: *Przygotowanie projektów PPP*, tom II: *Postępowanie PPP*, tom III: *Umowa o PPP*, tom V: *Zarządzanie Umową o PPP* (w przygotowaniu). To właściwie wytyczne (tom I), za pomocą rodzaju analiz, wskazują na zakres oceny efektywności – ustawa sama nie definiuje tego pojęcia (tabela 2.10).

Tabela 2.10. Rodzaj, zakres i cel analiz projektu PPP

Rodzaj analizy	Zakres analiz	Cel analizy
Interesariuszy	W ramach analizy interesariuszy należy zidentyfikować wszystkich możliwych kluczowych interesariuszy, określić ich rolę i wpływy w projekcie, określić sposób komunikacji.	Wskazanie szczegółowych działań koniecznych do zidentyfikowanych interesariuszy w każdej fazie projektu, by zminimalizować zagrożenia związane z otoczeniem projektu i ryzykiem politycznym.
Techniczne	Audyt i analiza jakościowa przygotowanych dokumentów technicznych na przestrzeni całego życia projektu, z uwzględnieniem w szczególności: programu funkcjonalno-użytkowego, standardów utrzymania, kluczowych aspektów technicznych, społecznych, środowiskowych, wariantów technicznych, wartości nakładów inwestycyjnych wariantów.	Lepsze zdefiniowanie potrzeb, zidentyfikowanie i rozwiązanie głównych problemów; lepsze przygotowanie oferty spełniającej cele projektu (niższa cena ofertowa), skrócenie czasu koniecznego na przygotowanie oferty i organizację finansowania.
Ryzyka	Identyfikacja, wycena, podział, ograniczenie i monitorowanie kluczowych rodzajów ryzyka.	Podział ryzyka projektu zgodnie z założeniem, że ryzykiem zarządza strona najlepiej do tego przygotowana i mająca największy wpływ na jego wystąpienie.
Prawne	Analiza dostępnych modeli prawnych realizacji projektu i uwarunkowań o charakterze prawnym.	Rekomendacja procedury oraz trybu wyboru partnera publicznego, ewentualnych działań w zakresie prawnym dla należytego przygotowania, wszczęcia, przeprowadzenia oferty i podpisania umowy, w tym w szczególności rekomendacje dotyczące zarządzania ryzykiem prawnym.

Rodzaj analizy	Zakres analiz	Cel analizy
Podatkowe	Identyfikacja planowanych w ramach projektu transakcji, świadczeń i innych operacji i okoliczności, które mogą mieć skutki podatkowe, oraz analiza w zakresie podatku VAT, CIT, od nieruchomości i innych, jeśli dotyczą projektu.	Ustalenie wpływu przepisów podatkowych oraz ich wykładni na koszty danego projektu, zidentyfikowanie obszarów wymagających podjęcia dalszych działań w tym zakresie.
Rynkowe	Wstępne konsultacje rynkowe i przygotowanie memorandum informacyjnego, badanie rynku.	Ocena zainteresowania rynku konkretnym projektem i weryfikacja, czy przyjęte założenia są właściwe z punktu widzenia partnerów prywatnych i instytucji finansujących.
Popytu	Analiza potrzeb i identyfikacja docelowych użytkowników, analiza opcji w kontekście wykorzystania istniejących zasobów, określenie rezultatów, określenie optymalnej stawki, prognoza popytu.	Określenie zakresu projektu.
Ekonomiczno-finansowe	Analiza potencjału komercyjno-finansowego, analiza kosztów i korzyści, ocena skutków finansowych realizacji projektu dla budżetu podmiotu publicznego.	Określenie efektywności finansowej na podstawie przepływów pieniężnych oraz określenie efektywności społeczno-gospodarczej, czyli z punktu widzenia całego społeczeństwa.
Value for Money	Ilościowa analiza VFM polega na zbudowaniu modelu finansowego metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych realizacji przedsięwzięcia w formule tradycyjnej, tj. komparatora sektora publicznego (<i>public sector comparator</i> – PSC). Wartość bieżącą przepływów pieniężnych, wynikającą z PSC, porównuje się z wartością bieżącą przepływów finansowych podmiotu publicznego w modelu PPP w tym samym okresie analizy, przy zastosowaniu tej samej stopy procentowej.	Wskazanie formuły realizacji projektu, która optymalizuje koszty i korzyści dla społeczeństwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. I, Warszawa 2021, s. 79–148.

Na podstawie wytycznych warto zwrócić również uwagę, iż celem oceny efektywności PPP jest weryfikacja „[...] wykonalności projektu oraz efektywności jego realizacji” w modelu PPP⁷⁴. Ocena efektywności rozumiana jest więc dwojako: szeroko – jako zespół wszystkich wyżej wymienionych analiz oraz wąsko – przez pryzmat analizy *Value for Money*, która w sektorze prywatnym jest koncepcją zbiorczą efektywności, obejmującą kryterium gospodarności, wydajności i skuteczności, tj. 3E (*economy, efficiency, effectiveness*). Wytyczne wskazują również, iż ocena efektywności składa się oceny jakościowej i ilościowej⁷⁵. W analizie ryzyka należy także podporządkować się zapisom Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie.

Wyżej wymienione wytyczne mają być praktycznym narzędziem wskazującym, jak przygotować i zrealizować projekt PPP. Ich wykorzystanie jest obligatoryjne dla przedsięwzięć wspieranych przez resort polityki regionalnej, ale ministerstwo rekomenduje, by je wykorzystywać do wszystkich projektów PPP. Do sformułowania wytycznych wykorzystane zostały standardy wypracowane na bazie najlepszych krajowych i zagranicznych praktyk, z zaangażowaniem szerokiego grona ekspertów rynku PPP. Niezależnie od wytycznych ministerialnych w przygotowaniu analiz projektu PPP warto wykorzystać również podręcznik metodyki komparatora, opracowany przez ekspertów Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, zaangażowanej w projekty PPP od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁷⁶.

Decyzje inwestycyjne w sektorze prywatnym podejmowane są przede wszystkim na podstawie kryterium **efektywności finansowej**, gdzie czynniki rynkowe mają główne znaczenie. Z punktu widzenia sektora publicznego czynnikiem decydującym o inwestowaniu będzie przekonanie o szeroko rozumianej **efektywności ekonomicznej** inwestycji, uwzględniającej korzyści społeczne, ekologiczne, ale także finansowe, ponieważ jednostka samorządu terytorialnego (JST) prowadząca inwestycje również jest zobligowana do racjonalizacji swoich decyzji inwestycyjnych, czyli osiągnięcia określonych efektów przy możliwie niskich nakładach, co w tym kontekście w pewnym sensie upodabnia zarządzanie publiczne i biznesowe. Na poziomie mikroekonomicznym w rachunku prowadzonym przez przedsiębiorstwa podejmujące inwestycje podstawowe znaczenie mają kryteria finansowe. Na poziomie makroekonomicznym, gdzie uwzględniany jest wpływ inwestycji na gospodarkę jako całość i efekty (pozytywne i negatywne) osiągnane

74 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. I, Warszawa 2021, s. 148, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-I-Przygotowanie-Projektow-PPP-wersja-2-0.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

75 Tamże, s. 23.

76 Szerzej: I. Herbst i wsp., *Krótki podręcznik...*

przez społeczeństwo, wykorzystywane są kryteria ekonomiczne, społeczne, środowiskowe. Wszechstronna ocena inwestycji musi wykraczać więc poza ramy oceny mikroekonomicznej i uwzględniać makroekonomiczny rachunek efektywności. Taka kompleksowa ocena efektywności, przeprowadzana dla inwestycji PPP, uwzględnia jednocześnie perspektywę inwestora prywatnego i publicznego. Ostatecznie sporządzany kompleksowy rachunek efektywności inwestycji powinien odpowiedzieć inwestorom na pytanie, czy realizacja danego przedsięwzięcia jest uzasadniona i który z wariantów projektu odznacza się najwyższą efektywnością, przy czym w ocenie należy uwzględnić kryteria ilościowe i jakościowe, finansowe i pozafinansowe, co można całościowo określić jako kryterium korzystności. „Przy ocenie korzystności bierzemy pod uwagę wszelkie elementy wyniku użytecznego, jak i wszelkie elementy kosztu; tym samym bierzemy pod uwagę zarówno zamierzone, jak i niezamierzone skutki działania”⁷⁷.

Reasumując, przedmiotem przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego są inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, które mają być narzędziem rozwiązywania określonych problemów i zaspokajania zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców. To nie tylko jednak pojedyncze projekty z zakresu infrastruktury ekonomicznej, takie jak komunikacja, ale również z zakresu infrastruktury społecznej, układu instytucjonalnego, w tym z zakresu mieszkalnictwa – to zarówno projekty twarde, jak i miękkie działania związane z pojedynczymi projektami składającymi się na całe programy działań mających na celu stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości, poprawę bezpieczeństwa czy związane z ochroną środowiska – wszystkim tym, co składa się na szeroko rozumianą jakość życia. Specyfika inwestycji infrastrukturalnych znajduje odzwierciedlenie w szczególności w problemach natury formalno-prawnej i organizacyjnej. Konieczność planowania perspektywicznego, wysokie ryzyko, długi okres zamrożenia środków, kapitałochłonność stanowią wyzwanie dla partnerów PPP, których działania i decyzje powinny być podporządkowane wartości publicznej. Podstawą wartości publicznej jest legitymizacja, odpowiednie zdolności operacyjne oraz uwzględnienie kryteriów finansowych, społecznych i środowiskowych, co znajduje odzwierciedlenie w wielowymiarowej ocenie PPP i przekłada się na wskaźnik VFM. Niezależnie jednak od generowania wartości dodanej (wartości publicznej) każdy projekt, w tym PPP, wymaga odpowiedniego przygotowania i finansowania – oprócz bezpośredniego zaangażowania kapitałowego sektor publiczny może zapewnić liczne mechanizmy wspierające finansowanie, co jednocześnie oznacza przejęcie pewnej części ryzyka projektu PPP. Finansowanie w PPP w szczególności dotyczy finansowania partnera prywatnego, którego wynagrodzenie zależy od rzeczywistego wykorzystania

77 J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 225.

przedmiotu partnerstwa, opartego na rzeczywistych opłatach od użytkowników końcowych lub dostępności, jeśli popyt nie uzasadnia pobierania opłat. Tak więc PPP nie jest bezkosztowym ani tanim sposobem dostarczania usług i dóbr dla partnera publicznego, wręcz przeciwnie – zakres koniecznych do przeprowadzenia analiz przygotowawczych, wymaganych racjonalizacją wszelkich podejmowanych decyzji, ale i przepisami prawa dotyczących projektów PPP (w tym w zakresie VFM), oznaczać może wyższe koszty przygotowania i realizacji projektu. Te wady rekompensowane są między innymi podziałem ryzyka oraz doświadczeniem i wiedzą partnera prywatnego. Skuteczność i trafność projektów partnerstwa publiczno-prywatnego potwierdzają statystyki rynkowe PPP, wskazujące, jak wiele krajów na całym świecie realizuje projekty PPP w różnych obszarach związanych z infrastrukturą.

3. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i uwarunkowania jego rozwoju

3.1. Tendencje na światowych rynkach partnerstwa publiczno-prywatnego

Jak już zaznaczono wcześniej, wiele krajów na całym świecie ma bogate doświadczenia w realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Relatywnie długą tradycją wykorzystania tej formy współpracy szczycą się Stany Zjednoczone. Uznaje się jednak, iż najwyższy poziom rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego osiągnęło w Wielkiej Brytanii. Formuła PPP rozwinęła się również w Australii (przede wszystkim w stanie Victoria), Kanadzie i Portugalii oraz krajach Ameryki Południowej (np. Chile). Liczne pozytywne doświadczenia w zakresie wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w wymienionych krajach przyczyniły się do wzrostu zainteresowania tą formułą również w innych regionach świata. Toteż od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wzrasta liczba krajów angażujących się w rozwój współpracy publiczno-prywatnej. Każde z państw wypracowało swoją indywidualną ścieżkę upowszechniania partnerstwa publiczno-prywatnego, co uzależnione było od wielu czynników, takich jak warunki polityczne oraz prawne czy też stopień dojrzałości struktur rynkowych. Pomimo wysokiego stopnia zróżnicowania w tym zakresie można jednak wyróżnić pewne etapy, jakie dany kraj może osiągnąć w rozwoju koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego¹. Takie właśnie założenie legło u podstaw opracowanej przez Deloitte metodyki oceny dojrzałości partnerstwa publiczno-prywatnego². Zgodnie z przyjętą metodyką o dojrzałości partnerstwa publiczno-prywatnego w danym kraju decydują przede wszystkim rozwiązania instytucjonalno-prawne,

1 Deloitte, *Closing the infrastructure gap. The role of public-private partnerships*, Deloitte Development LLP, London 2006.

2 Zagadnienie oceny PPP w Polsce według metodyki Deloitte jest szczegółowo opisane w rozdziale szóstym.

na przykład powołanie jednostki partnerstwa publiczno-prywatnego, strategię implementacji partnerstwa publiczno-prywatnego, standaryzacja procedur i umów. Szczegółowa charakterystyka poszczególnych faz rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego przedstawiona została w tabeli 3.1.

Tabela 3.1. Etapy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

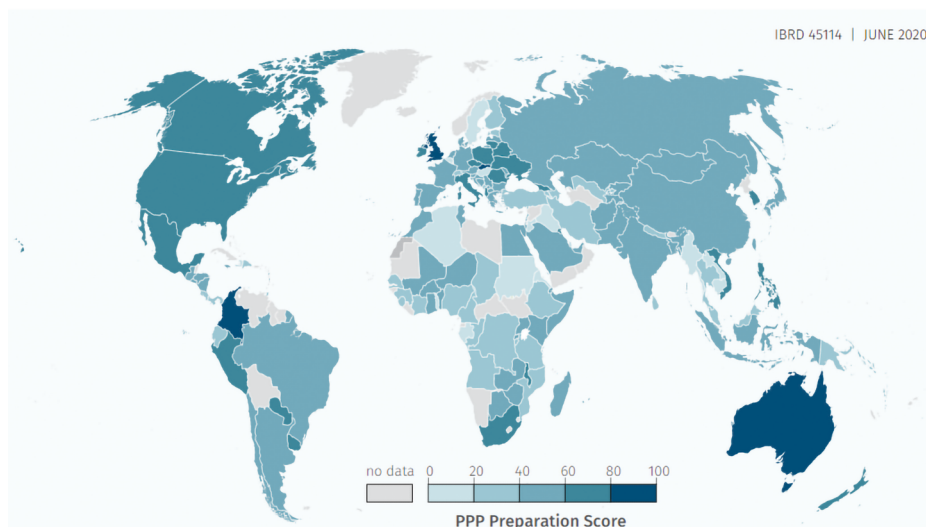
Faza I	Faza II	Faza III
<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie ram polityki w zakresie PPP • Weryfikacja wykonalności prawnej • Jasno określone etapy realizacji projektów • Tworzenie i dopracowanie narzędzi analiz, np. PSC • Wykorzystywanie pierwszych doświadczeń w zakresie PPP • Rozpoczęcie budowania rynku PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie reform prawnych • Opracowanie polityk, wytycznych i katalogów dobrych praktyk • Utworzenie jednostki zajmującej się PPP • Udoskonalanie modeli PPP • Dalsze wspieranie rozwoju rynku • Dalsze wspieranie projektów i wkraczanie w nowe sektory • Wykorzystanie nowych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompleksowo uregulowany system prawny • Brak barier prawnych • Udoskonalone i powielane modele PPP • Zaawansowane narzędzia zarządzania ryzykiem • Stabilny napływ nowych projektów • Trwałe wsparcie polityczne • Wykorzystanie różnorodnych źródeł finansowania • Zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych, w tym funduszy emerytalnych i <i>private equity</i> • Administracja publiczna korzystająca z doświadczeń PPP

Źródło: Deloitte, *Closing the infrastructure gap. The role of public-private partnerships*, Deloitte Development LLP, London 2006; *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007.

Inicjatorami, a zarazem liderami stosowania formuły PPP w świecie są Wielka Brytania oraz Australia. To właśnie te kraje znajdują się w trzeciej, najbardziej zaawansowanej fazie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego i mogą być traktowane jako swoisty benchmark dla oceny poziomu rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w innych krajach.

Potwierdzają to również najnowsze wyniki badań zrealizowanych przez Bank Światowy, których celem była ocena uwarunkowań dotyczących przygotowania, opracowania i przeprowadzenia procedur wyboru, a następnie zarządzania dużymi projektami infrastrukturalnymi. Analiza wyników pozwala wywnioskować, że Wielka Brytania oraz Australia nadal pozostają w czołówce pod względem wsparcia instytucjonalno-prawnego udzielanego projektom partnerstwa publiczno-prywatnego³.

3 *Benchmarking Infrastructure Development 2020*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2020.



Rysunek 3.1. Ocena procedur związanych z przygotowaniem projektów PPP (skala ocen 0–100, $N = 140$)

Źródło: *Benchmarking Infrastructure Development 2020*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2020.

Dokonując próby ilościowego opisu zjawiska, jakim stała się światowa ekspansja partnerstwa publiczno-prywatnego, należy podkreślić, iż brakuje statystyk umożliwiających precyzyjne podanie liczby czy też wartości realizowanych projektów PPP. Z inicjatywy Banku Światowego oraz PPIAF (The Public-Private Infrastructure Advisory Facility) w 1990 roku stworzona została baza projektów⁴, która obejmuje dane na temat projektów PPI⁵ podejmowanych w krajach się rozwijających. Podobne statystyki dla krajów europejskich prowadzone są przy współudziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego (European Investment Bank – EIB) oraz EPEC (European PPP Expertise Centre). Zgodnie z metodyką gromadzenia danych opisywaną przez wymienione instytucje w bazach tych nie są dokumentowane wszystkie projekty partnerstwa publiczno-prywatnego, które realizowane są w danym kraju. Ponadto bazy te zawierają jedynie szacunkowe dane o wartości podpisanych umów⁶. Pomimo owych braków istniejące bazy danych pozwalają

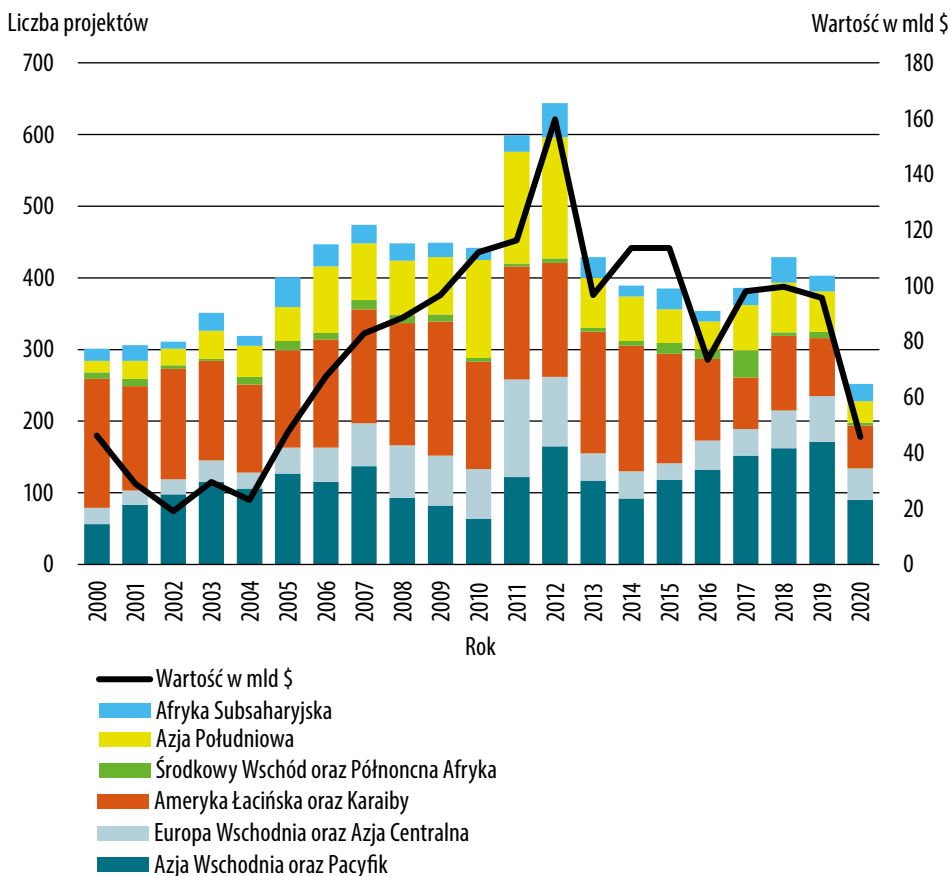
4 The World Bank, *Private Participation in Infrastructure (PPI)*. Database, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (dostęp: 18.09.2021).

5 *Private Participation in Infrastructure (PPI)* to określenie stosowane w opracowaniach Banku Światowego. Terminem tym określa się kontrakty, w których strona prywatna przejmuje ryzyko operacyjne związane z danym rodzajem infrastruktury.

6 Dla przykładu: w bazie EPEC zawarte są dane na temat projektów, których wartość przekracza 10 mln EUR.

– w sposób szacunkowy – zobrazować światowe tendencje w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego.

Według danych Banku Światowego na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w krajach rozwijających roczna wartość projektów przeznaczonych do realizacji w formie PPI nie przekraczała 20 mld USD. Od tego momentu całkowita wartość podpisywanym umów systematycznie rosła aż do 2012 roku, aby osiągnąć poziom blisko 160 mld USD. W kolejnych latach nastąpił jednak istotny spadek, zarówno pod względem wartości, jak i ilości nowo podpisywanych umów. Przemiany zachodzące w tym obszarze obrazują dane zamieszczone na rysunku 3.2.



Rysunek 3.2. Projekty PPP w krajach rozwijających się według regionów w latach 2000–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z bazy projektów PPI Banku Światowego oraz PPIAF – The World Bank, *Private Participation in Infrastructure (PPI)*. Database, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (dostęp: 18.09.2021).

Na podstawie analizy danych przedstawionych na rysunku 3.2 można również wskazać, że w ciągu 20 lat istotnie zmieniła się rola poszczególnych regionów w kreowaniu współpracy publiczno-prywatnej. Coraz większą rolę zaczynają odgrywać kraje Azji Wschodniej oraz Pacyfiku. W regionie tym istnieje jednak wysoka polaryzacja, poczynając od krajów, które relatywnie wcześniej podjęły współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (np. Tajlandia, Malezja), poprzez kraje, które dołączyły do nich w kolejnych latach (np. Chiny, Korea Południowa oraz Singapur), a kończąc na krajach niechętnie angażujących się w tego typu przedsięwzięcia (np. Tajwan, Japonia)⁷. Największe znaczenie w regionie ma rynek Chin, na którym wartość podpisanych umów w 2019 roku szacowano na 29,28 mld USD, co stanowiło 75% wartości całego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w regionie.

Według statystyk prowadzonych przez EIB wartość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie osiągała najwyższe wskaźniki w latach 2006–2007. Kryzys finansowy z lat 2008–2009 wpłynął negatywnie na europejski rynek partnerstwa publiczno-prywatnego. W kolejnych latach wartość podpisywanych umów systematycznie malała, aby w 2020 roku osiągnąć poziom zaledwie 7,9 mld EUR. Ten negatywny trend znajduje również wyraz w systematycznym spadku wartości wsparcia finansowego projektów partnerstwa publiczno-prywatnego udzielanego przez EIB – z poziomu 35 mld EUR w 2007 roku do poziomu około 0,87 mld EUR w 2020 roku (rysunek 3.3)⁸.

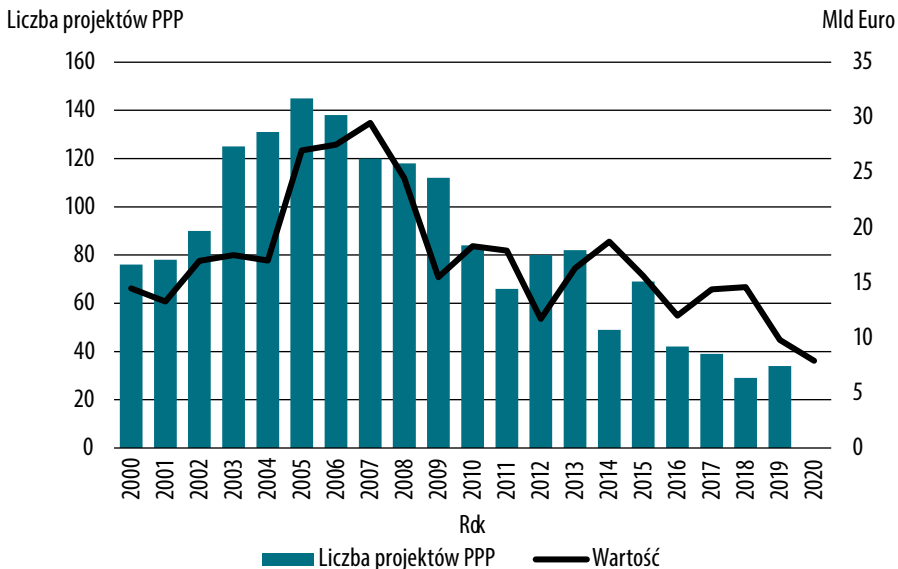
Na podstawie analizy danych zaprezentowanych na rysunku 3.3 można wskazać, że funkcjonowanie rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach europejskich istotnie zmieniło się w 2008 roku. Trwająca od 2008 roku dekonjunktura gospodarcza sprawiła, że w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego ujawniły się nowe zagrożenia, a dotychczasowe stały się bardziej dotkliwe. Najważniejsze z nich to ryzyka: wzrostu stopy procentowej, kredytowe, obniżenia wartości aktywów, deprecjacji waluty oraz obniżenia wielkości popytu⁹. Wzrost ryzyka związanego z realizacją projektów infrastrukturalnych, w tym również projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, w istotny sposób ograniczył możliwości ich finansowania ze źródeł prywatnych¹⁰.

7 O. Jensen, *Public-private partnerships for water in Asia: a review of two decades of experience*, „International Journal of Water Resources Development” 2017, vol. 33, no. 1, s. 4–30.

8 EPEC, *Public-private partnerships financed by the European Investment Bank from 1990 to 2020*, Luxembourg 2021.

9 P. Burger i wsp., *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*, „SSRN Electronic Journal” 2009, no. 25.

10 Za ważny barometr nastrojów panujących w Europie w sektorze inwestycji infrastrukturalnych uznaje się koszt ubezpieczenia obligacji emitowanych w związku z realizacją projektów infrastrukturalnych. W 2008 roku koszt ubezpieczenia obligacji emitowanych wzrósł



Rysunek 3.3. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach EPEC w latach 2000–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z raportów EPEC¹¹ dostępnych na stronie European Investment Bank, *European PPP Expertise Centre*, www.eib.org/epec/ oraz w bazie European Investment Bank, *EPEC Data Portal*, <https://data.eib.org/epec> (dostęp: 25.05.2021).

Wskazuje się również, że kraje europejskie nie powróciły na ścieżkę wzrostowego trendu sprzed kryzysu ze względu na zwiększoną ostrożności we wdrażaniu nowych projektów, co jest również efektem pojawiających się negatywnych doświadczeń we współpracy publiczno-prywatnej¹². Jednak o ile w Europie kryzys gospodarczy negatywnie wpłynął na rynek partnerstwa publiczno-prywatnego, o tyle wydaje się nieuzasadnione formułowanie tak jednoznacznych wniosków w odniesieniu do krajów się rozwijających.

Warto również podkreślić, że zaprezentowane w tej części pracy informacje służą nakreśleniu szerszego kontekstu, pozwalającego na ocenę stopnia rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Zagadnienie to będzie przedmiotem bardziej szczegółowych analiz w kolejnych częściach pracy.

z poziomu 0,5% do nawet 3% – por. *Infrastructure finance – surviving the credit crunch*, PricewaterhouseCoopers, November 2008, <https://www.pwc.com/ng/en/pdf/surviving-the-credit-crunch.pdf> (dostęp: 1.11.2020).

11 European PPP Expertise Centre zrzesza 33 członków z 29 państw europejskich oraz Izraela.

12 A. Cepparulo, G. Eusepi, L. Giuriato, *Public finances and Public Private Partnerships in the European Union*, Munich Personal RePEc Archive No. 103918/2020.

3.2. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

3.2.1. Wprowadzenie

Z uwagi na złożoność zagadnienia, jakim jest PPP, zdecydowano, iż dla wyjaśnienia specyfiki współpracy publiczno-prywatnej w Polsce konieczne jest przedstawienie krajowych doświadczeń we wdrażaniu tej formy realizacji inwestycji infrastrukturalnych na tle tendencji ogólnoświatowych. Biorąc pod uwagę krajowe uregulowania prawne, przedmiotem analiz są ogłoszenia dotyczące projektów PPP, które mogą być realizowane w ramach następujących procedur:

- koncesja na roboty budowlane;
- koncesja na usługi;
- partnerstwo publiczno-prywatne w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- partnerstwo publiczno-prywatne w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Obiektem przyjętym do analizy są projekty ogłoszone w latach 2009–2019. Analizy rynku PPP dokonano w trzech obszarach:

- ogłoszenia o projektach;
- postępowania, które zakończyły się wyborem partnera prywatnego (weryfikacja podpisanych umów na 31.12.2020 r.);
- umowy zrealizowane (weryfikacja umów na 31.12.2020 r.).

W tym celu opracowano bazę danych zawierającą informacje na temat 598 projektów PPP. Niezbędne dane pozyskano z ogłoszeń zamieszczonych na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>) oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego UE (<http://ted.europa.eu>). Ponadto do analizy wykorzystano raporty Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz prowadzoną przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej bazę umów PPP znajdującą się na stronie www.ppp.gov.pl.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę, że w statystykach dotyczących projektów partnerstwa publiczno-prywatnego z reguły stosuje się klasyfikację projektów według następujących sektorów: gospodarka odpadami, telekomunikacja, infrastruktura transportowa, rewitalizacja, sport i turystyka, efektywność energetyczna, ochrona zdrowia, gospodarka wodno-kanalizacyjna, budynki publiczne, kultura, usługi transportowe, edukacja, energetyka, mieszkalnictwo, inne¹³.

13 Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP. 2009 – 1 kw. 2020*, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-I-kw-2021_20.pdf (dostęp: 18.09.2021).

W niniejszym opracowaniu zrezygnowano z powielania przedstawionej klasyfikacji na rzecz odmiennego podejścia. Przyjęto, że projekty będą analizowane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich związana jest z głównym obszarem poprawy usług w sferze użyteczności publicznej i obejmuje następujące sektory realizacji usług:

- gospodarka odpadami (spalarnie odpadów, punkty gromadzenia odpadów, rekultywacja składowisk odpadów);
- gospodarka wodno-kanalizacyjna;
- infrastruktura transportowa (parkingi podziemne i naziemne, przejścia podziemne, drogi, linie kolejowe i tramwajowe, infrastruktura okołotransportowa);
- komunikacja miejska (świadczenie usług przewozów publiczny, wiaty przystankowe, systemy parkowania, systemy rowerów miejskich, prowadzenie wypożyczalni samochodów itp.);
- kultura (kina, teatry, muzea, obsługa centrów kultury, produkcja filmów itp.);
- obiekty mieszkalne i zakwaterowania zbiorowego;
- ochrona zdrowia (żłobki, szpitale, przychodnie, świadczenie usług medycznych);
- oświata i nauka (szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, szkolnictwo wyższe, centra badań i rozwoju);
- sport i rekreacja (baseny, parki rekreacji, stadiony, hale widowiskowo-sportowe);
- teleinformatyka (sieci internetu szerokopasmowego);
- zaopatrzenie w energię i gospodarka ciepła (systemy zaopatrzenia w energię, farmy fotowoltaiczne, oświetlenie uliczne itp.);
- inne obiekty użyteczności publicznej (budynki wykorzystywane na potrzeby pracowników administracyjny, np. centrum obsługi inwestora, cmentarze, domy pogrzebowe itp.);
- pozostałe (obejmujące z reguły świadczenie usług, np. elektroniczna obsługa płatności, elektroniczne systemy obsługi mieszkańców itp.).

Najważniejszą przesłanką opracowania pierwszego z zaproponowanych kryteriów klasyfikacji projektów była obserwacja, iż w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne rozwija się na poziomie lokalnym. Dlatego odwołano się do przepisów ustaw samorządowych regulujących zakres zadań pozostających w gestii jednostek samorządowych¹⁴. Jednocześnie starano się wyróżnić te obszary realizacji

14 Por. art. 7 ust 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372), art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578) oraz art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

usług publicznych, w których zaobserwowano największą aktywność sektora publicznego.

Warto wskazać również pewne ograniczenia przyjętego podejścia, które wynikają z tego, iż niekiedy zakres realizacji usług świadczonych przez partnera prywatnego jest bardzo szeroki i wykracza poza jeden z przyjętych w klasyfikacji sektorów. Tak dzieje się w przypadku świadczenia usług z zakresu gospodarki odpadami, gdzie najczęściej produktem „ubocznym” jest energia dostarczana w wyniku utylizacji odpadów komunalnych. Kolejnym przykładem może być budowa lub modernizacja obiektów oświaty i nauki. W warunkach polskich z reguły partner prywatny nie jest odpowiedzialny za zapewnienie usług edukacyjnych, a jedynie za poprawę warunków, w jakich odbywa się proces dostarczania tych usług. Można jednak z pewną dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że inwestowanie w twardą infrastrukturę edukacyjną przyczynia się również do podniesienia jakości świadczonych na bazie tej infrastruktury usług.

Druga płaszczyzna analizy odnosi się do zakresu i formy zaangażowania partnerów w realizację przedsięwzięcia i wiąże się z przyjętym przez nich modelem współpracy. Biorąc pod uwagę zakres i rodzaj aktywności, jaka jest przedmiotem umowy pomiędzy partnerami, można wyróżnić następujące grupy projektów:

- przedmiotem umowy jest jedynie świadczenie usług;
- przedmiotem umowy jest świadczenie usług wraz z budową/remontem/modernizacją/poprawą efektywności energetycznej nowego obiektu na podstawie projektu rewitalizacji.

Uzasadniając tak przyjęty podział, można wskazać, iż w Polsce popularną formą współpracy pomiędzy partnerami jest koncesja na usługi, która z definicji zakłada brak konieczności wykonywania robót budowlanych. Inwestorzy, kierując się pragmatyzmem oraz próbując działać z pewną dozą ostrożności, często rozpoczynają działania od projektów małych i stosunkowo prostych¹⁵. Dlatego też ustalenie, czy projekt przewiduje konieczność wykonania robót budowlanych, czy też nie, jest ważnym elementem oceny sytuacji rynkowej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Jako osobną grupę wyróżniono również projekty, których głównym celem jest poprawa efektywności energetycznej uzyskiwana podczas użytkowania danego obiektu budowlanego. Wykonanie tego typu prac niewątpliwie prowadzi do poprawy parametrów funkcjonalnych obiektu budowlanego, a więc mieści się również

15 K. Sobiech-Grabka (red.), *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport z badań na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadzonych przez Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 23–24.

w szeroko rozumianych działaniach modernizacyjnych¹⁶. Niemniej za wyodrębnieniem opisywanej grupy projektów przemawia fakt, iż to właśnie podmioty publiczne w swoich ogłoszeniach wskazują na specyficzny charakter wykonywanych robót budowlanych, podkreślając tym samym odrębność tej grupy projektów. W związku z powyższym uznano, że należy wyróżnić ten obszar również w statystykach, aby poddać go bardziej wnikliwej ocenie.

Osobną grupę stanowią projekty rewitalizacyjne, w przypadku których działania inwestycyjne czy też świadczenie konkretnych usług mają raczej charakter instrumentalny wobec szerszego celu, którym jest wyprowadzenie ze stanu kryzysowego zdegradowanych obszarów miasta (tabele 4.2 i 4.3 w rozdziale 4).

Resumując, autorki stoją na stanowisku, że identyfikacja poszczególnych kategorii projektów partnerstwa publiczno-prywatnego tworzy solidne podstawy metodyczne dla bardziej wnikliwej analizy rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do badań bazujących na dotychczasowym podejściu.

3.2.2. Ogłoszenia o projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

W analizowanym okresie 2009–2019 zainicjowano 598 procedur na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Najwięcej inicjatyw podjęto w 2012 roku (84). W kolejnych latach liczba ta systematycznie malała i w roku 2019 odnotowano tylko 26 nowych procedur. Największa liczba procedur została zainicjowana w województwie mazowieckim (108), następnie w województwie małopolskim (78), a w dalszej kolejności w województwach dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim. Szczegółowe dane dotyczące pozostałych województw zostały ujęte w tabeli 3.2.

Tabela 3.2. Inicjatywy PPP w latach 2009–2019 według województw

Województwo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Razem
Dolnośląskie	5	3	6	10	10	2	3	6	2	5	5	57
Kujawsko-Pomorskie	1	1	2	7	5	8	4	0	0	0	0	28
Lubelskie	1	4	3	1	4	6	1	1	1	0	0	22
Lubuskie	0	1	2	7	3	1	1	2	0	0	0	17
Łódzkie	0	3	0	2	0	0	3	0	2	3	0	13

16 Według zapisów Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 468) przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej to działanie polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, w urządzeniu technicznym lub w instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii (art. 2 pkt 12).

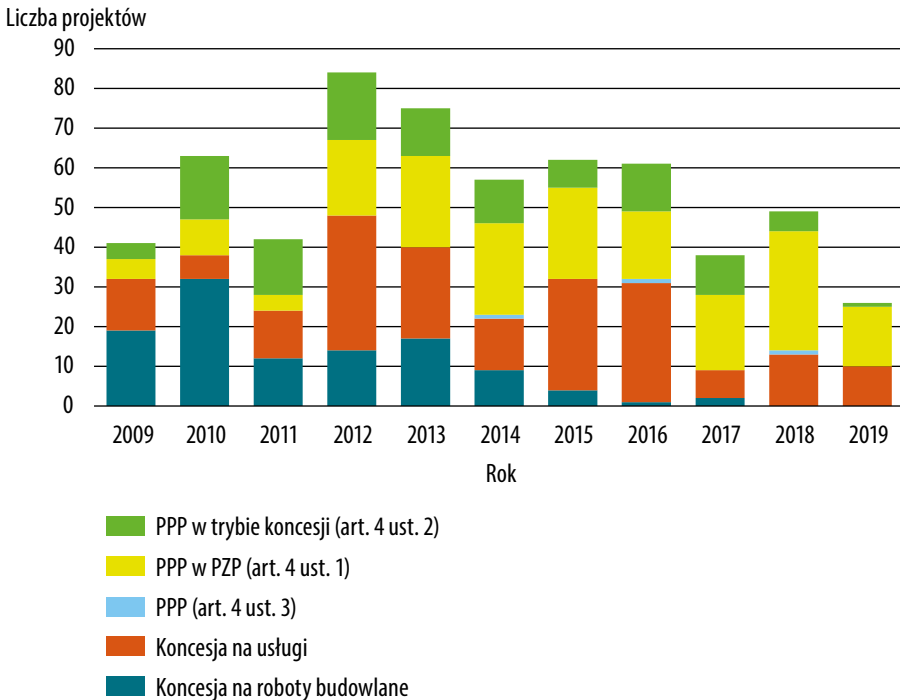
Województwo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ra- zem
Małopolskie	7	14	8	15	14	3	3	5	5	3	1	78
Mazowieckie	1	9	5	13	12	9	20	14	12	7	6	108
Opolskie	0	3	4	4	2	2	1	1	3	0	1	21
Podkarpackie	0	1	1	4	0	3	1	5	0	2	0	17
Podlaskie	3	0	0	2	2	1	4	1	0	1	1	15
Pomorskie	0	11	2	3	4	3	2	5	1	3	1	35
Śląskie	8	2	7	5	6	5	6	3	3	7	2	54
Świętokrzyskie	1	1	0	0	2	3	1	11	1	0	1	21
Warmińsko- -Mazurskie	2	4	0	6	5	2	4	2	4	6	4	39
Wielkopolskie	10	6	2	3	6	6	5	0	3	8	3	52
Zachodniopo- -morskie	2	0	0	2	0	3	3	5	1	4	1	21
Suma końcowa	41	63	42	84	75	57	62	61	38	49	26	598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Biorąc pod uwagę procedurę postępowań, można zauważyć, że w analizowanym okresie 11 lat istotnie zmieniła się ich struktura. W pierwszych latach partnerzy publiczni często decydowali się na podjęcie współpracy w formule koncesji na roboty budowlane. Jednak znaczenie tej formy współpracy systematycznie malało. Znamienne jest, że zarówno w 2018, jak i 2019 roku nie zainicjowano żadnej procedury w formie koncesji na roboty budowlane. Wzrasta natomiast znacznie PPP inicjowanego w trybie ustawy o zamówieniach publicznych oraz współpracy publiczno-prywatnej realizowanej w ramach koncesji na usługi (rysunek 3.4).

Projekty ogłaszane w formule koncesji na roboty budowlane dominowały przez pierwsze dwa lata. Ta większa popularność modelu koncesyjnego może być związana z faktem, iż w początkowym okresie obowiązywania nowych przepisów podmioty publiczne poszukiwały przede wszystkim formuły finansowania infrastruktury usług publicznych nieskutkującej zwiększeniem ich zobowiązań finansowych, mających negatywny wpływ na dług publiczny¹⁷.

17 K. Sobiech-Grabka (red.), *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP...*, s. 23.



Rysunek 3.4. Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 według procedury

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Natomiast analiza ogłoszeń publikowanych w kolejnych latach wyraźnie wskazuje na spadek zainteresowania tą formą współpracy. Wymieniano następujące przyczyny takiego stanu rzeczy¹⁸:

- większa świadomości podmiotów publicznych w zakresie możliwości stosowania ustawy PPP;
- potrzeba uruchamiania kompleksowych projektów;
- ograniczenie możliwości zaspokojenia partnera prywatnego z przychodów z projektu (ze względu na kompleksowość projektu i potrzebę realizacji usługi publicznej na warunkach odbiegających od komercyjnych) i konieczności wprowadzenia opłaty za dostępność.

Atrakcyjność tej formuły ograniczyły również zmiany dokonywane w przepisach prawnych. W 2016 roku uchwalono nowe przepisy dotyczące koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jedną z wprowadzonych zmian było doprecyzowanie zasady podziału ryzyka pomiędzy koncesjonariuszami. W myśl nowego przepisów

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

to koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług, a obejmuje ono ryzyko związane z popytem lub podażą (art. 3 ust. 3)¹⁹. W 2018 roku dokonano natomiast nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wprowadzając zapis (art. 4 ust. 1 i ust. 2) zwiększający swobodę stosowania przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym również w zakresie projektów o charakterze koncesyjnym²⁰.

Ograniczenie możliwości podziału ryzyka w ustawie o koncesji oraz uelastycznienie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym sprawiły, że to na podstawie zapisów tej drugiej ustawy podejmowanych jest zdecydowanie więcej inicjatyw PPP.

Kolejny obszar analizy stanowi zróżnicowanie podmiotowe inicjowanych procedur PPP. Pod tym względem dominują projekty inicjowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Aż 77% wszystkich projektów zostało zainicjowane przez gminy oraz miasta na prawach powiatu, chociaż i w tej grupie pojawia się pewne zróżnicowanie, które dotyczy zaangażowania innych jednostek organizacyjnych w inicjowanie procedur PPP. Największe zróżnicowanie w tym zakresie pojawiło się w województwach oraz miastach na prawach powiatów, które w większym stopniu angażują do współpracy również spółki z udziałem miasta i inne jednostki organizacyjne im polegające (rysunek 3.5).

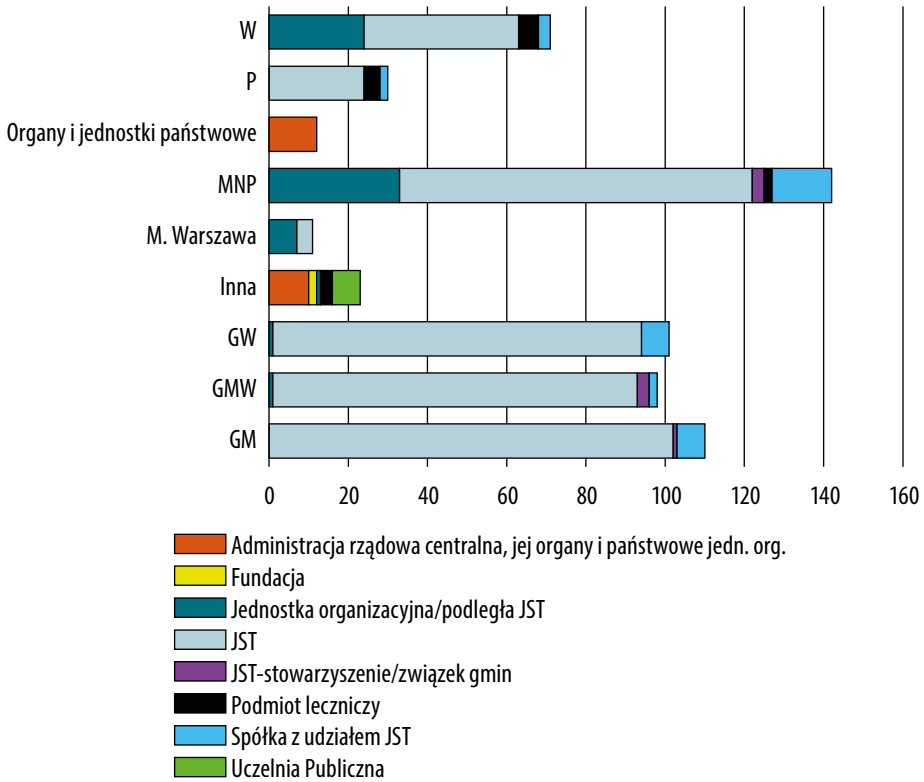
Istotna przewaga samorządów lokalnych i regionalnych na rynku PPP jest w dużym stopniu zjawiskiem naturalnym. Odzwierciedla ona bowiem kluczową rolę, jaką samorządy i ich jednostki organizacyjne odgrywają w sferze usług użyteczności publicznej w Polsce, w tym ich rolę jako właścicieli i zarządców obiektów infrastrukturalnych²¹.

Potwierdza to również analiza przedmiotowa inicjatyw. W Polsce tę formę świadczenia usług publicznych najczęściej stosuje się w sektorze sportu i rekreacji (27%) oraz infrastruktury transportowej (14%), czyli w sektorach, w których dominującą rolę odgrywają samorządy (tabela 3.3).

19 A. Panasiuk, *Wpływ rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2014/23 UE na kształt pojęcia koncesji zdefiniowanego w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, nr 103, s. 77–94.

20 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693); A. Panasiuk, *Wpływ rozwiązań...*

21 *Raport rynku PPP...*



Rysunek 3.5. Zróżnicowanie podmiotowe ogłoszeń PPP w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Tabela 3.3. Inicjatywy PPP w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym

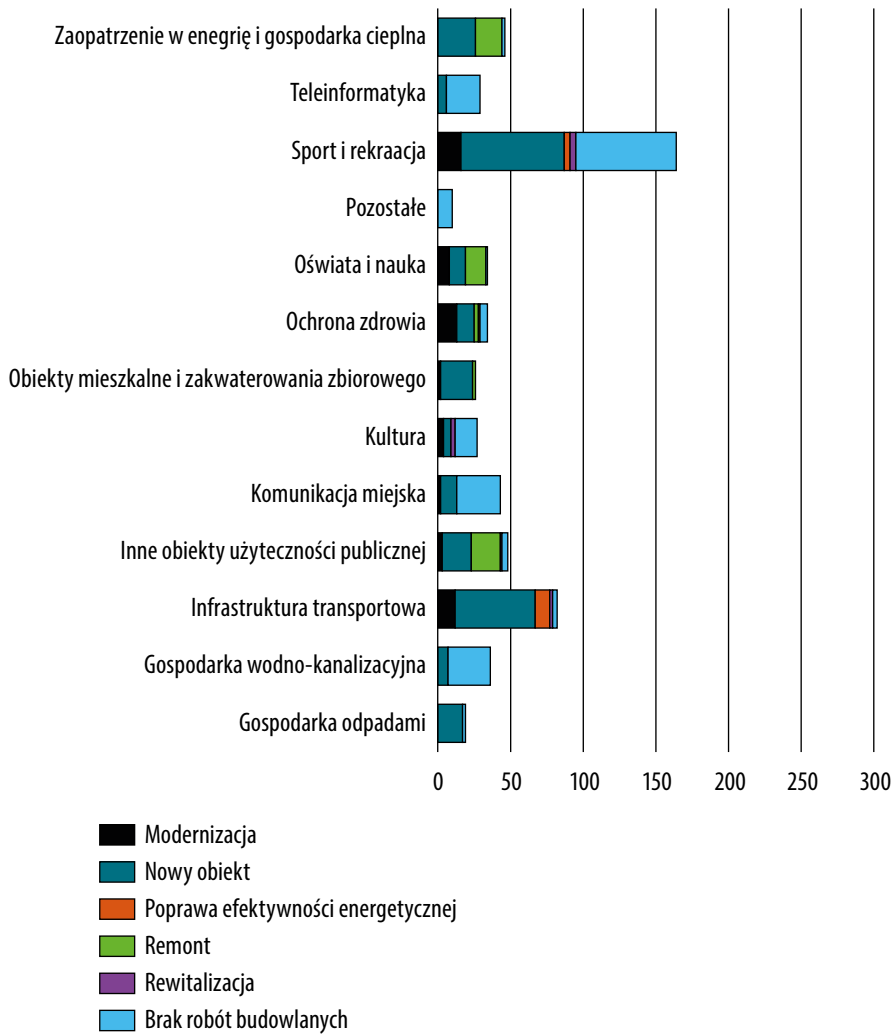
Sektory	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Razem
Gospodarka odpadami	0	1	5	2	1	3	2	2	0	2	1	19
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	4	2	2	7	8	2	4	0	1	4	2	36
Infrastruktura transportowa	4	13	5	10	12	4	9	4	9	11	1	82
Inne obiekty użyteczności publicznej	0	3	1	5	7	2	3	6	8	9	4	48

Sektory	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Razem
Komunikacja miejska	0	3	2	5	5	1	2	19	3	1	2	43
Kultura	0	3	0	7	2	1	7	3	2	0	2	27
Obiekty mieszkalne i zakwaterowania zbiorowego	2	1	6	3	1	6	2	2	1	1	1	26
Ochrona zdrowia	6	5	3	2	5	4	3	5	0	1	0	34
Oświata i nauka	4	1	4	6	6	5	3	0	2	1	2	34
Pozostałe	0	1	2	1	0	1	1	0	2	1	1	10
Sport i rekreacja	15	25	11	21	21	13	19	16	9	8	6	164
Teleinformatyka	6	1	0	5	2	6	5	1	0	3	0	29
Zaopatrzenie w energię i gospodarka cieplna	0	4	1	10	5	9	2	3	1	7	4	46
Suma końcowa	41	63	42	84	75	57	62	61	38	49	26	598

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

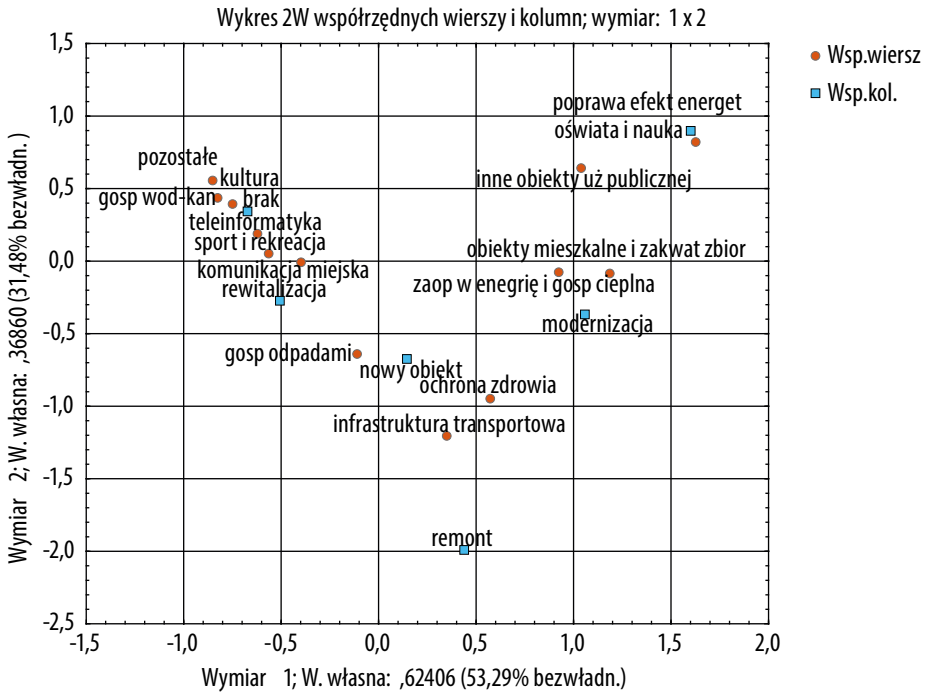
Na uwagę zasługuje również fakt, iż w przypadku omawianych sektorów istnieje wysokie zróżnicowanie dotyczące formy i zakresu zaangażowania partnera prywatnego w realizację projektu (rysunek 3.6).

Dla przykładu: w sektorze oświaty i nauki dominują projekty, których celem jest poprawa efektywności energetycznej. Infrastruktura transportowa, a także takie sektory, jak gospodarka odpadami, zaopatrzenie w energię i gospodarka cieplna oraz obiekty mieszkalne zakwaterowania zbiorowego wymagają z reguły budowy nowej infrastruktury. Najniższy jest odsetek projektów rewitalizacyjnych – dotyczą one najczęściej projektów w obszarze kultury. Z kolei najwyższy odsetek projektów, które nie wymagają zaangażowania od partnera prywatnego w proces budowlany, mają sektory teleinformatyka oraz gospodarka wodno-kanalizacyjna. Dokładniejszy ogląd w zakresie formowania się specyficznych grup projektów PPP można uzyskać za pomocą analizy skupień (rysunek 3.7).



Rysunek 3.6. Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym oraz według charakteru robót przewidzianych do wykonania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

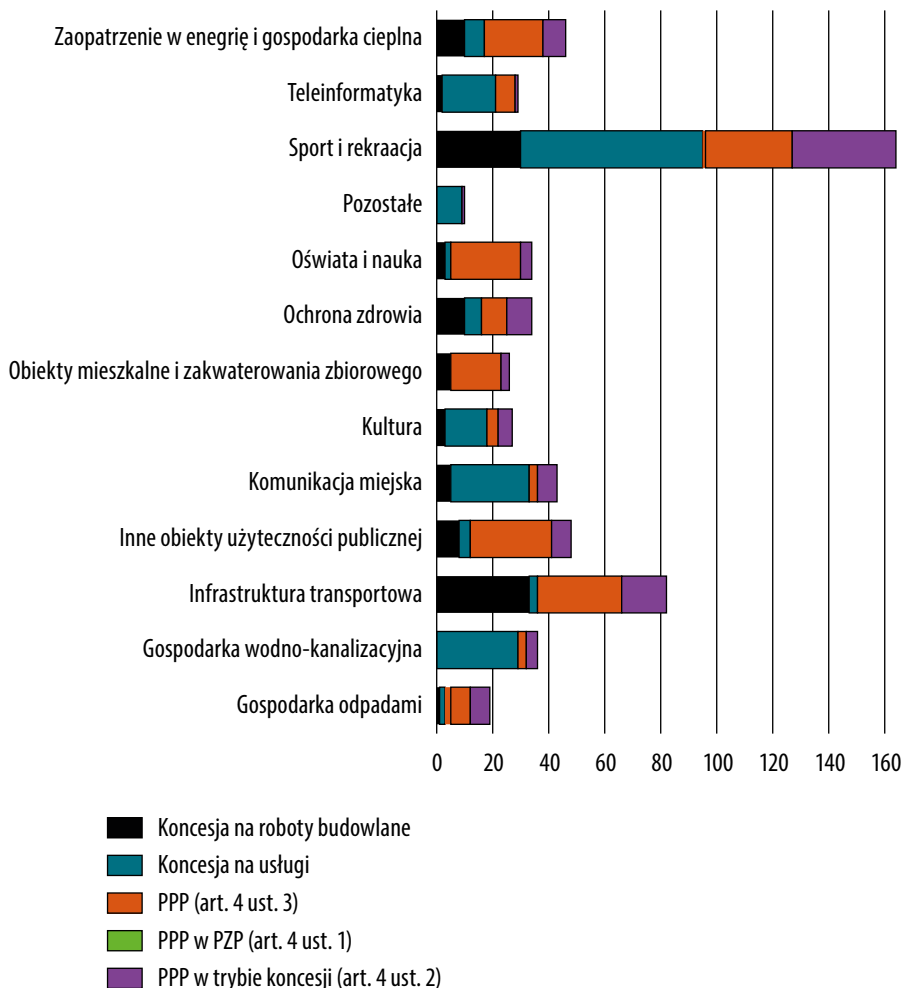


Rysunek 3.7. Analiza skupień według rodzaju robót budowlanych oraz sektora usług infrastrukturalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Na rysunku 3.7 można zaobserwować tworzenie się skupienia projektów niewymagających zaangażowania partnera prywatnego w proces budowlany. Są to z reguły projekty z sektorów gospodarki wodno-kanalizacyjnej, teleinformatyki, sportu i rekreacji oraz komunikacji miejskiej i kultury. Kolejny klaster, o którym już wspomiano, to projekty, których celem jest poprawa efektywności energetycznej. W tej grupie znajdują się projekty z obszaru oświaty i nauki oraz inne objekty użyteczności publicznej.

Omówione powyżej dane można zestawzić również z wynikami analizy formy prawnej, w jakiej przewidziane są do realizacji projekty z danego sektora (rysunek 3.8).



Rysunek 3.8. Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 według branży oraz podstawy prawnej

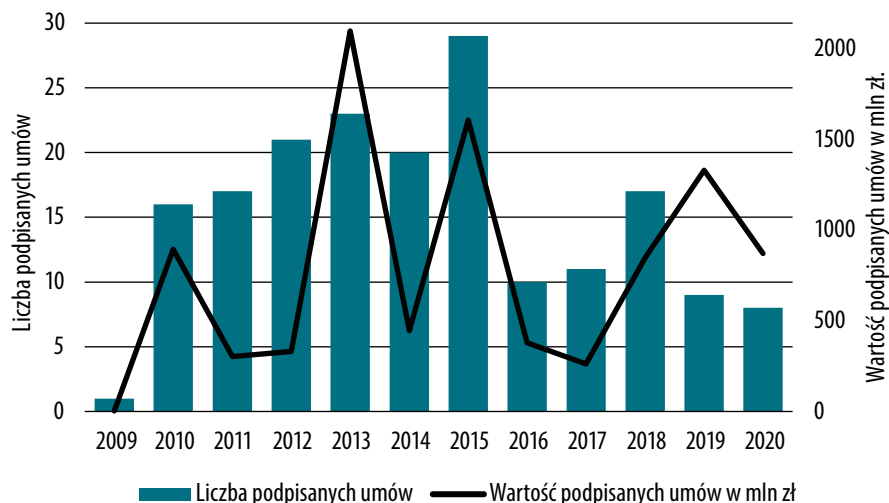
Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Przedstawione na rysunku 3.8 dane są częściowo zbieżne z tymi zaprezentowanymi na poprzednich rysunkach. Można wskazać, że koncesja na usługi (która nie wymaga zaangażowania partnera prywatnego w proces inwestycyjny) jest najczęściej stosowana w dwóch sektorach, tj. gospodarce wodno-kanalizacyjnej oraz komunikacji miejskiej. Koncesja na roboty budowlane to forma współpracy najpowszechniej wykorzystywana w sektorze infrastruktury transportowej.

Reasumując, w ciągu 11 lat istotnie zmieniała się zarówno struktura ogłoszeń, jak i ich liczba. Ogłoszenia o PPP zróżnicowane są również w ujęciu sektorowym, co jest odzwierciedleniem specyfiki usług realizowanych w danym sektorze.

3.2.3. Postępowania zakończone wyborem partnera

Wielkość rynku PPP w Polsce można ustalić na podstawie liczby oraz wartości podpisanych umów z partnerami prywatnymi. Szacuje się, że w latach 2009–2020 podpisano 182 umowy, co stanowi 30% wszystkich podjętych inicjatyw. Łączna wartość podpisanych w tym okresie umów wyniosła w przybliżeniu 9,4 mld PLN. W ujęciu rocznym dane te zaprezentowano na rysunku 3.9.



Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Rysunek 3.9. Umowy PPP podpisane w latach 2009–2020 oraz ich wartość

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Najwięcej umów – aż 37 – podpisano w województwie mazowieckim, na drugim miejscu plasuje się województwo śląskie – 23 umowy. Najmniejszą liczbą podpisanych umów charakteryzują się województwa podlaskie (2), kujawsko-pomorskie (3), lubelskie (3), świętokrzyskie (3) oraz podkarpackie (3) (tabela 3.4).

Tabela 3.4. Umowy PPP podpisane w latach 2009–2019 według województw

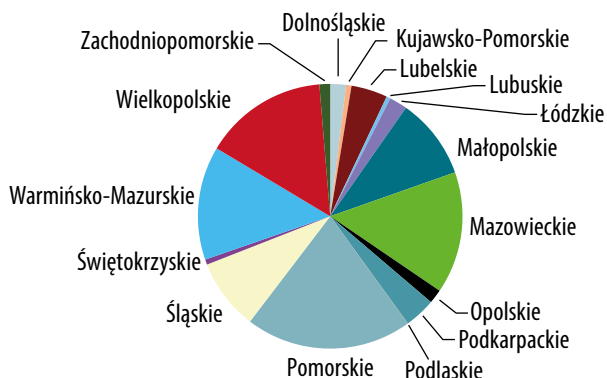
Województwo	Liczba ogłoszeń	Liczba podpisanych umów	Wskaźnik powodzenia w proc.	Wartość podpisanych umów w mln PLN
Dolnośląskie	57	20	0,35	179,87
Kujawsko-Pomorskie	28	3	0,11	62,47
Lubelskie	22	3	0,14	416,09
Lubuskie	17	4	0,24	45,95
Łódzkie	13	5	0,38	205,55
Małopolskie	78	17	0,22	928,56
Mazowieckie	108	37	0,34	1397,20
Opolskie	21	4	0,19	160,54
Podkarpackie	17	3	0,18	354,32
Podlaskie	15	2	0,13	2,92
Pomorskie	35	21	0,60	1906,45
Śląskie	54	23	0,43	814,44
Świętokrzyskie	21	3	0,14	59,83
Warmińsko-Mazurskie	39	11	0,28	1301,71
Wielkopolskie	52	19	0,37	1416,44
Zachodniopomorskie	21	7	0,33	122,98
Suma końcowa	598	182	0,30	9375,29

Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Najwyższym wskaźnikiem podpisanych umów w stosunku do liczby ogłoszeń charakteryzuje się województwo pomorskie (60%), a także województwo śląskie (43%). Najniższe wskaźniki podpisanych umów mają województwa: kujawsko-pomorskie (11%), podlaskie (13%), świętokrzyskie (14%) oraz lubelskie (14%). W ujęciu przestrzennym dane te zostały zobrazowane na rysunku 3.10.

Odmienne przedstawia się zróżnicowanie przestrzenne podpisanych umów pod względem ich wartości. Największy udział w rynku PPP mają województwa: pomorskie (22%), wielkopolskie (16%) mazowieckie (16%) oraz warmińsko-mazurskie (15%). Informacje na temat pozostałych województw zostały przedstawione na rysunku 3.11.



Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Rysunek 3.11. Wielkość rynku PPP (wartość umów) w poszczególnych województwach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Tabela 3.5. Wartość podpisanych umów PPP w ujęciu rocznym

Rok	Liczba projektów	Min. (mln PLN)	Maks. (mln PLN)	Średnia (mln PLN)
2009	1	3,00	3,00	3,00
2010	16	0,21	410,44	55,90
2011	17	0,32	194,67	17,78
2012	21	0,09	139,04	15,73
2013	23	0,23	782,78	91,28
2014	20	0,33	89,23	22,26
2015	29	0,05	490,77	57,42
2016	10	0,09	246,00	42,12
2017	11	0,15	73,99	26,29
2018	17	0,80	625,19	53,04
2019	9	4,43	849,74	147,76
2020	8	1,13	660,00	109,05
Razem	182	0,05	849,74	52,67

Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Biorąc pod uwagę formę prawną, w omawianym okresie najwięcej umów podpisano w formule koncesji na usługi (79 umów), a w dalszej kolejności w formule PPP w trybie prawa zamówień publicznych (57). Projekty realizowane w formule koncesji na usługi charakteryzują się również najwyższym wskaźnikiem sukcesu – około 41% ogłoszonych postępowań kończyło się wyborem koncesjonariusza. Najniższym wskaźnikiem sukcesu charakteryzują się projekty ogłaszane w formule koncesji na roboty budowlane – 18,2%. Istotnie różnicowany jest również czas trwania procedury wyboru partnera prywatnego. Najkrótszy jest w przypadku koncesji na usługi – 6,3 miesiąca, a najdłuższy w przypadku koncesji na roboty budowlane – 13,7 miesiąca. Uzupełnienie przedstawionych informacji zawiera tabela 3.6.

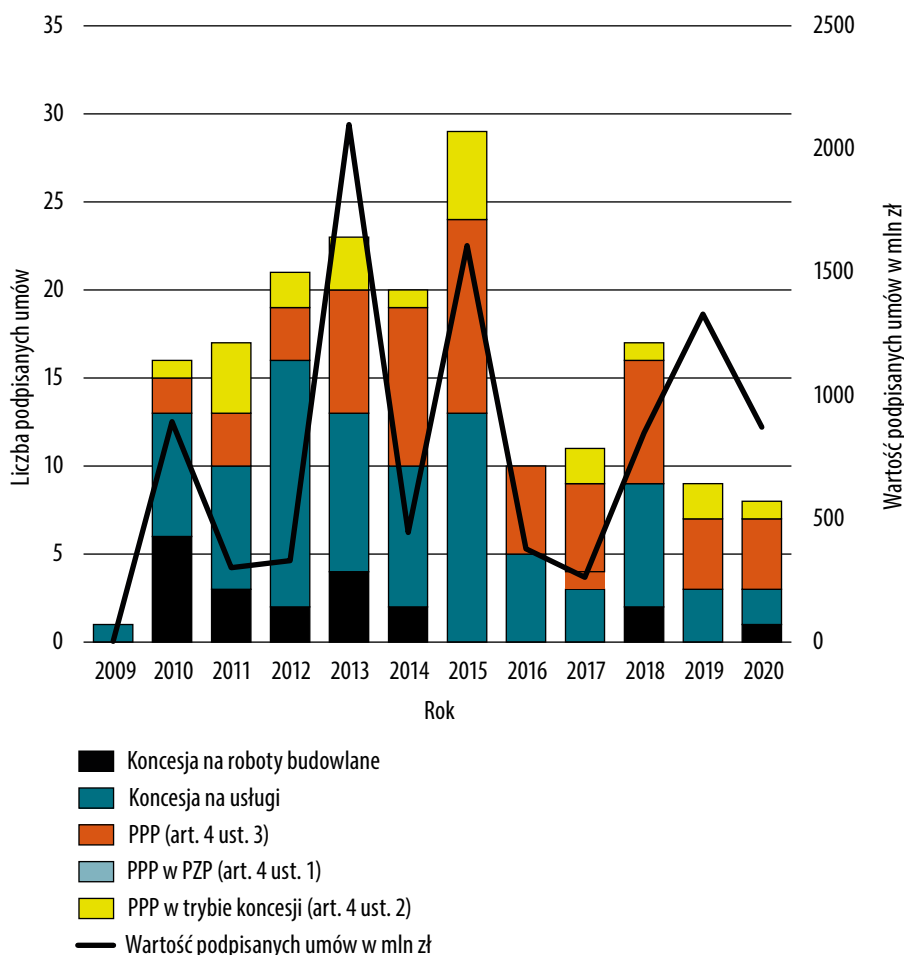
Tabela 3.6. Umowy PPP podpisane w latach 2009–2020 według podstawy prawnej

Wyszczególnienie	Liczba podpisanych umów	Wskaźnik sukcesu w proc.	Średni czas postępowania w miesiącach	Średnia wartość projektu w mln PLN	Średni czas trwania umowy w latach
Koncesja na roboty budowlane	20	18,2	13,7	40,6	23,4
Koncesja na usługi	79	41,8	6,3	19,6	11,1
PPP (art. 4 ust. 3)	1	33,3	12,6	10,0	15,0
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	60	30,5	10,4	85,8	14,2
PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)	22	20,2	11,1	74,7	17,5
Razem	182	29,9	9,1	49,7	12,7

Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Zauważalny jest również spadek popularności koncesji na roboty budowlane. W początkowym okresie koncesja na nie stanowiła około 20% podpisywanych umów, natomiast od 2014 roku jej znaczenie systematycznie malało (rysunek 3.12).



Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Rysunek 3.12. Średnia wartość umów PPP podpisanych w latach 2009–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Projekty PPP są również zróżnicowane w ujęciu sektorowym. Najkrócej trwają negocjacje na wybór partnera prywatnego w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej – średnio 4,2 miesiąca, a najdłużej w sektorze gospodarka odpadami – średnio 15,3 miesiąca (tabela 3.7).

Tabela 3.7. Czas postępowania w miesiącach dla podpisanych umów w ujęciu sektorowym

Obszar poprawy usług	Liczba projektów	Średnia	Mediana	Min.	Maks.	Odchylenie standardowe
Gospodarka odpadami	8	15,3	12,1	2,3	43,8	14,4
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	20	4,2	2,9	0,9	20,4	4,3
Infrastruktura transportowa	25	12,2	7,2	1,0	89,1	18,0
Inne obiekty użyteczności publicznej	15	13,4	13,8	1,8	29,6	7,4
Komunikacja miejska	14	8,2	3,8	0,3	42,9	11,4
Kultura	8	7,7	7,9	2,6	15,0	3,9
Obiekty mieszkalne i zakwaterowania zbiorowego	3	12,2	7,7	1,4	27,6	13,6
Ochrona zdrowia	6	9,2	7,1	0,4	23,8	9,2
Oświata i nauka	14	6,7	5,5	0,4	18,4	6,0
Pozostałe	6	5,5	4,9	1,2	12,3	3,9
Sport i rekreacja	34	7,2	4,3	0,7	39,6	9,1
Teleinformatyka	18	10,8	12,5	0,7	14,4	4,3
Zaopatrzenie w energię i gospodarka ciepła	11	10,8	5,4	1,3	32,4	11,8
Razem	182	9,1	5,6	0,3	89,1	10,3

Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Najwyższymi wskaźnikami sukcesu charakteryzują się projekty w następujących sektorach: teleinformatyka (62,1%) gospodarka wodno-kanalizacyjna (55,6%) oraz oświata i nauka (41,2%). Chociaż w sektorze sportu i rekreacji podpisano najwięcej umów – 34, to jednak wskaźnik sukcesu w tej branży ukształtował się poniżej średniej i osiągnął poziom 20,7%. Niskie wskaźniki sukcesu mają również projekty realizowane w ochronie zdrowia – 17,6%, a najniższe dotyczą obiektów mieszkalnych i zakwaterowania zbiorowego – 11,5%. Przekrojowe dane na temat wszystkich segmentów rynku PPP znajdują się w tabeli 3.8.

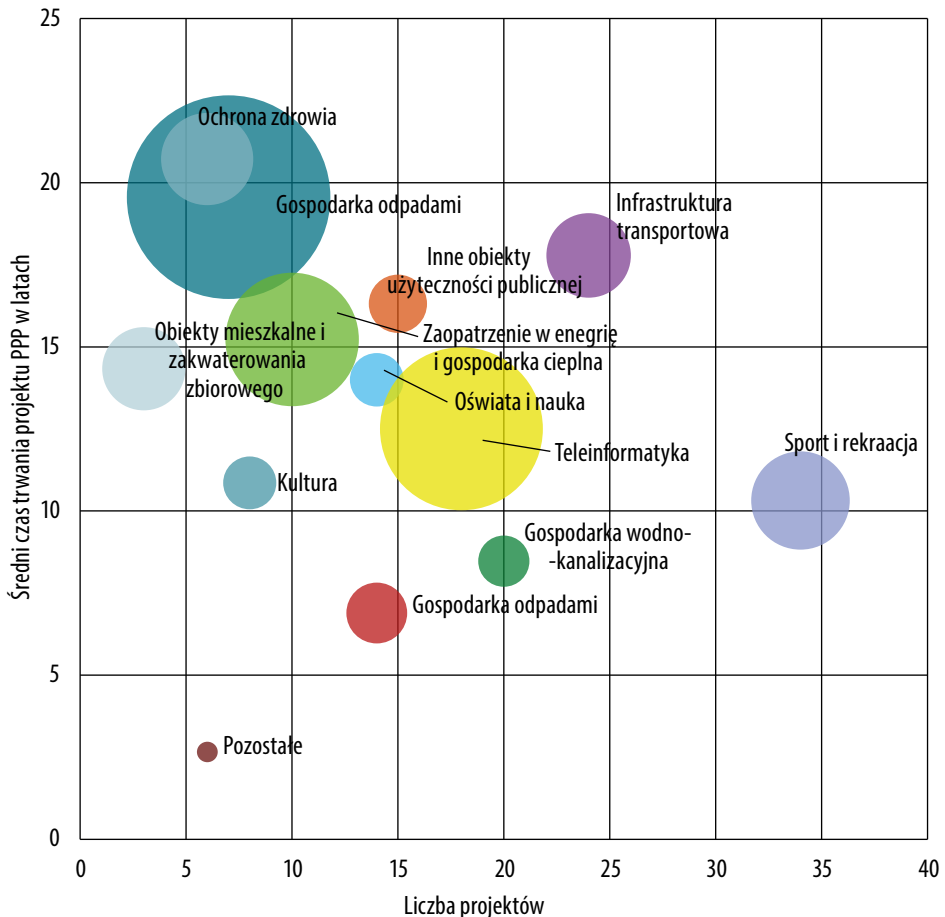
Tabela 3.8. Umowy PPP podpisane w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym

Obszar poprawy usług	Liczba podpisanych umów	Wskaźnik sukcesu w proc.	Średni czas postępowania w miesiącach	Średnia wartość projektu w mln PLN	Średni czas trwania umowy w latach
Gospodarka odpadami	8	36,8	15,3	209,7	19,6
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	20	55,6	3,9	13,3	8,5
Infrastruktura transportowa	25	29,3	12,2	36,1	17,8
Inne obiekty użyteczności publicznej	15	31,3	13,4	17,1	16,3
Komunikacja miejska	14	32,6	8,2	18,8	6,9
Kultura	8	29,6	7,7	14,2	10,9
Obiekty mieszkalne i zakwaterowania zbiorowego	3	11,5	12,2	35,0	14,3
Ochrona zdrowia	6	17,6	9,2	43,0	20,7
Oświata i nauka	14	41,2	6,7	14,5	14,0
Pozostałe	6	60,0	5,5	2,1	2,7
Sport i rekreacja	34	20,7	7,2	49,0	10,3
Teleinformatyka	18	62,1	10,8	134,1	12,5
Zaopatrzenie w energię i gospodarka ciepła	11	21,7	10,8	90,1	15,2
Razem	182	29,9	9,1	49,7	12,7

Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Graficzna prezentacja przedstawionych danych (rysunek 3.13) pozwala zauważyć, że na rynku PPP dominują stosunkowo niewielkie projekty realizowane w obszarze sportu i rekreacji (średnia wartość projektów PPP w tym sektorze to 49,0 mln PLN – na rysunku 3.14 średnią wielkość projektów zilustrowano za pomocą rozmiaru koła). Wyróżniającą się grupę stanowią również projekty z obszaru gospodarki odpadami – są one najbardziej kapitałochłonne (średnio 209,7 mln PLN) i przewidziane do realizacji w stosunkowo długim okresie (średnio 19,6 lat).



Uwaga: dane obejmują projekty PPP, które były przedmiotem ogłoszenia w latach 2009–2019.

Rysunek 3.13. Charakterystyka projektów PPP w ujęciu branżowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Dokonując krótkiego podsumowania opracowanych danych, można wskazać, że rynek PPP w Polsce jest bardzo zróżnicowany zarówno pod względem regionalnym, jak i w ujęciu sektorowym. Ponadto na rynku dominują projekty niewielkie, o wartości do 6,4 mln PLN, a średnia wartość projektu nie przekracza 50 mln PLN. Są to najczęściej projekty realizowane przez gminy oraz miasta na prawach powiatów w obszarze sportu i rekreacji.

3.2.4. Projekty zrealizowane

Ponaddziesięcioletni okres funkcjonowania przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym pozwala również na wyróżnienie 37 projektów, które już zostały zrealizowane. Zdecydowana większość z nich to koncesje na usługi (29 projektów). W roli partnera publicznego występują przede wszystkim gminy oraz miasta na prawach powiatu (31 projektów). Średni czas trwania projektu to blisko 3 lata, a średnia wartość to 3,1 mln PLN. Porównując te dane ze średnią wartością wszystkich podpisanych umów PPP, która wynosi około 49,7 mln PLN, można wskazać, że te projekty, które już się zakończyły, należą do grupy mikroprojektów. Szczegółowe dane na temat wielkości i czasu trwania umów PPP zawiera tabela 3.9.

Tabela 3.9. Projekty PPP zrealizowane w latach 2009–2020 na poszczególnych szczeblach administracji publicznej

Szczebel administracji publicznej	Liczba projektów	Średnia z czasu trwania – lata	Średnia z wartość w PLN
Gmina miejska	10	2,68	3636326,29
Gmina miejsko-wiejska	7	3,12	1584118,69
Gmina wiejska	7	2,86	1193440,00
Miasto na prawach powiatu	7	3,86	7569834,45
Organy i jednostki państwowe	4	2,25	661866,67
Województwo	1	3,00	922500,00
Inna	1	2,17	945238,00
Suma końcowa	37	2,97	3129120,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

W ujęciu branżowym największą liczbę projektów zrealizowano w obszarze sportu i rekreacji oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Najwyższą wartość miały natomiast projekty zrealizowane w obszarze kultury – średnio 4,7 mln PLN. Dane dotyczące pozostałych obszarów współpracy publiczno-prywatnej zawiera tabela 3.10.

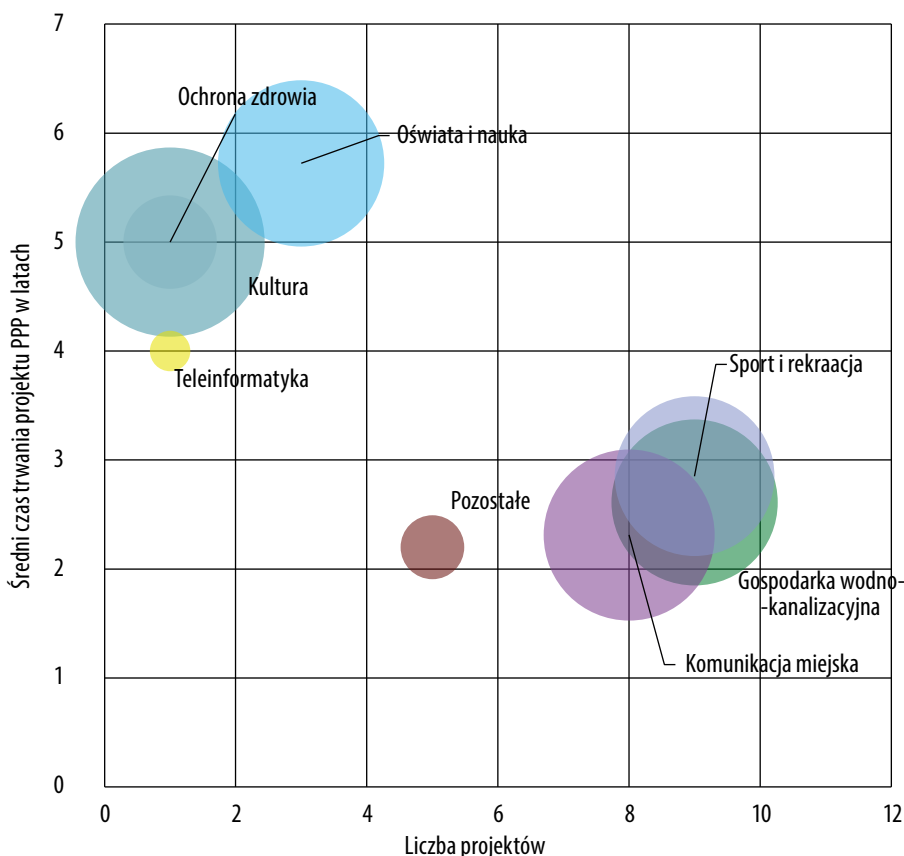
Tabela 3.10. Projekty PPP zrealizowane w latach 2009–2020 w ujęciu branżowym

Obszar poprawy usług	Liczba projektów	Średnia z czasu trwania – lata	Średnia z wartość w PLN
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	9	2,61	3 624 812,00
Komunikacja miejska	8	2,31	3 842 155,71
Kultura	1	5,00	4 702 261,15
Ochrona zdrowia	1	5,00	1 145 742,40
Oświata i nauka	3	5,72	3 632 995,20
Pozostałe	5	2,20	534 137,50
Sport i rekreacja	9	2,85	3 354 197,78
Teleinformatyka	1	4,00	216 480,00
Suma końcowa	37	2,97	3 129 120,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Uzupełnienie powyższych danych stanowi rysunek 3.14, na którym w sposób graficznych przedstawiono relacje pomiędzy zrealizowanymi projektami w ujęciu branżowym.

Najliczniejszą grupę wśród zrealizowanych umów stanowią projekty w obszarze sportu i rekreacji, komunikacji miejskiej oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Są to również projekty, których czas realizacji był najkrótszy, tj. około 2,5 roku, a średnia ich wartość wynosiła w przybliżeniu 3,5 mln PLN. Mniej liczną grupę stanowią projekty zrealizowane w obszarze oświaty i nauki, ochrony zdrowia, kultury i teleinformatyki. Jednak ich czas realizacji jest średnio o dwa lata dłuższy niż w pierwszej z omawianych grup.



Rysunek 3.14. Zrealizowane projekty w ujęciu branżowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

Na osobną uwagę zasługuje również grupa projektów, które były już kilkakrotnie realizowane w tej samej formule. Należą do nich następujące projekty:

1. „Świadczenie usług polegających na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej” – partner publiczny: miasto na prawach powiatu Bielsko-Biała, projekt realizowany trzykrotnie, czas trwania umów to za każdym razem rok.
2. „Zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach” – partner publiczny: miasto na prawach powiatu Gliwice, projekt zrealizowany dwukrotnie, czas trwania umowy to kolejno 2 lata i 5 lat.
3. „Świadczenie przez Koncesjonariusza usług kompleksowego zarządzania i administrowania halą spacerową wraz z oranżerią oraz prowadzenie na jej

terenie kawiarni, małej gastronomii” – partner publiczny: gmina Jedlina-Zdrój, projekt realizowany trzykrotnie, czas trwania umowy to kolejno rok, rok i 32 miesiące.

4. „Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy” – partner publiczny: gmina Kiszkowo, projekt realizowany dwukrotnie, czas trwania umów to za każdym razem rok.
5. „Obsługa przewozów w transporcie zbiorowym na terenie gminy Łazy” – partner publiczny: gmina Łazy, projekt realizowany dwukrotnie, czas trwania umowy to kolejno 2 i 3 lata.
6. „Wybór partnera prywatnego w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym: Uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka” – partner publiczny: gmina Ustka, projekt realizowany trzykrotnie, czas trwania umowy to kolejno 40 miesięcy, 18 miesięcy i 22 miesiące.
7. „Skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, jak również sprzedaż i obsługa sprzedaży prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego dwumiesięcznika Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” – partner publiczny: Ministerstwo Finansów, projekt realizowany dwukrotnie, czas trwania umów to za każdym razem 2 lata.
8. „Świadczenie usług operatora płatności, to jest usług polegających na obsłudze realizacji płatności uiszczanych w systemie teleinformatycznym Ministerstwa Sprawiedliwości, obsługującym płatności (dalej: System E-płatności)” – partner publiczny: Ministerstwo Sprawiedliwości, projekt zrealizowany dwukrotnie, czas trwania umów to za każdym razem rok.

Przedstawione projekty, pozwalają zauważyć, że pozytywne doświadczenia uzyskiwane przy realizacji niewielkich projektów PPP w sferze usług użyteczności publicznej zachęcają władze publiczne do ponownego angażowania się w tego typu przedsięwzięcia. Projekty te postrzegane są również jako atrakcyjna forma działalności gospodarczej przez sektor prywatny.

Podsumowując, rozwój rynku PPP jest uwarunkowany przez wiele różnorodnych czynników. Ważny czynnik stanowi rola i znaczenie samorządów w danym państwie, a w szczególności ich udział w procesie realizacji usług infrastrukturalnych²². W Polsce znaczna część obowiązków w tym zakresie spoczywa na gmi-

22 D.M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 27.

nach jako podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego²³. Stąd też wiele projektów PPP o znaczeniu lokalnym i regionalnym jest realizowanych właśnie przez gminy. Również dlatego w Polsce wśród przedsięwzięć PPP przeważają projekty niewielkie. Jest to podstawowa cecha odróżniająca krajowy rynek PPP od rynków zagranicznych. Kolejny ważny czynnik to wsparcie instytucjonalno-prawne tej formy realizacji usług publicznych. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w kolejnych częściach pracy.

3.3. Uwarunkowania ekonomiczne rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Czynniki, które składają się na jakość życia, można usystematyzować według różnych klasyfikacji. W najszerszym ujęciu można podzielić je na cztery grupy: czynniki ekonomiczno-finansowe, polityczno-prawne, techniczne i społeczne. Będą one również determinowały rozwój PPP²⁴. Oczywiście czynniki ekonomiczne przenikają się z czynnikami prawnymi, technicznymi czy społecznymi. Przykładem jest jakość zarządzania publicznego i jakość władz, której sprawność w znacznym stopniu determinuje powodzenie PPP.

Biorąc pod uwagę tematykę opracowania, w tej części pracy przedstawione zostaną przede wszystkim czynniki ekonomiczne determinujące rozwój PPP. Zostaną one omówione na podstawie klasyfikacji przedstawionej w tabeli 3.11.

Tabela 3.11. Klasyfikacja czynników rozwoju PPP

Kryteria podziału	Rodzaj uwarunkowań	Charakterystyka
Czynniki sytuacyjne	Zewnętrzne (egzogeniczne)	Zależne od otoczenia, mają charakter mikroekonomiczny (otoczenie konkurencyjne) i makroekonomiczny
	Wewnętrzne (endogeniczne)	Podlegające kontroli jednostki; poziom i struktura posiadanych zasobów, w tym materialnych, finansowych i ludzkich

23 Zob. A. Nalepka, A. Małkowska, *Instrumenty gospodarki nieruchomościami w stymulowaniu rozwoju gospodarczego gmin na przykładzie województwa małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 62–74.

24 B. Zagożdżon, A. Rogowski, *Influence of Selected Factors on Implementation of the PPP Projects in Transport*, „Communications-Scientific Letters of the University of Zilina” 2021, vol. 23, no. 1, s. A14-A20.

Kryteria podziału	Rodzaj uwarunkowań	Charakterystyka
Oddziaływanie na realia rynkowe	Podażowe	Wpływają na istnienie zasobów i czynników umożliwiających podejmowanie i rozwój działalności
	Popytowe	Mobilizują do funkcjonowania jednostki wytwarzające dobra i świadczące działalność usługową
Kierunek oddziaływania	Stymulanty	Czynniki pozytywnie wpływające na rozwój
	Destymulanty	Czynniki negatywnie wpływające na rozwój

Źródło: A. Wojewnik-Filipkowska, *Identification and systematization of regeneration investment project management determinants*, „Real Estate Management and Valuation” 2014, vol. 22, no. 1, s. 25–31.

Zaproponowana klasyfikacja uwarunkowań nie jest rozłączna, co oznacza, że poszczególne grupy czynników mogą na siebie zachodzić, może istnieć dodatkowo między nimi zależność, szczególnie w warunkach globalizacji i integracji. W kontekście czynników rozwoju PPP – rozumianego jako rosnąca liczba, wartość, zróżnicowanie sektorowe i stopień zaawansowania projektów PPP – kompletność analizowanych czynników warunkuje racjonalność podejmowanych decyzji inwestycyjnych.

Przyjmując za kryterium podziału miejsce występowanie czynników, można wyróżnić czynniki zewnętrzne i wewnętrzne (tabela 3.12). Tak zwane **czynniki zewnętrzne** związane są z dalszym i bliższym otoczeniem. Otoczenie dalsze tworzy warunki funkcjonowania oraz wpływa na sprawność i stopień osiągnięcia założonych celów. Określa możliwości rozwoju i działania, przy czym tych warunków nie można zmienić. Co więcej, specyfika otoczenia funkcjonowania PPP charakteryzuje się wysoką złożonością, brakiem stabilności, wielością interesariuszy i ich sprzecznymi oczekiwaniami, jak również niechęcią do innowacyjności²⁵. Otoczenie zewnętrzne, zwane także makrootoczeniem, rozpatrywane jest najczęściej z punktu widzenia uwarunkowań przedmiotowych, które można podzielić według ich charakteru na wymiary: techniczny, ekonomiczny, społeczny, prawny, polityczny, ekologiczny, międzynarodowy. Poznanie tych warunków pozwala na ustalenie ich wpływu na otoczenie bliższe, co przyczynia się do zmniejszenia stopnia niepewności w działaniu oraz umożliwia dostosowanie do nich własnych posunięć strategicznych. Otoczenie bliższe, zwane mikrootoczeniem czy otoczeniem konkurencyjnym, ma głównie charakter podmiotowy i reprezentuje konkurentów, dostawców itp. Cechą tego otoczenia jest sprzężenie zwrotne z otoczeniem zewnętrznym. Do szeroko rozumianych czynników ekonomicznych można zaliczyć również negatywne nastawienie opinii publicznej i wynikające z niej odczucie społeczne,

25 Por. K.A. Kuźmicz, *Benchmarking procesowy jako instrument doskonalenia zarządzania uczelnia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 31.

że partner prywatny zarabia kosztem partnera publicznego²⁶. Jak podkreśla Jerzy Hausner, istotne dla rozwoju rynku PPP jest również tempo upowszechniania wiedzy o PPP oraz wzorców dobrych praktyk²⁷.

Obok czynników zewnętrznych na rozwój PPP wpływają również **czynniki wewnętrzne**, wynikające z warunków i sił występujących w danej jednostce²⁸. Mowa tu o poziomie i strukturze posiadanych zasobów, w tym materialnych, finansowych i ludzkich. Sytuacja finansowa jest czynnikiem należącym do szeroko rozumianych uwarunkowań ekonomicznych, które dotyczą stanu rozwoju przedsiębiorczości, stanu finansów publicznych i zasobów finansowych, jakimi dysponuje inwestor prywatny, dostępności środków własnych, możliwości pozyskania dodatkowych źródeł finansowania i ich kosztu oraz stanu inwestycji lokalnych. Andrzej Matysiak wskazuje na nadrzędność sytuacji i zasobów finansowych, ponieważ to pieniądze zapewniają dostęp do wszystkich czynników²⁹. Obserwuje się jednak, że czynnikami o rosnącym znaczeniu stają się wiedza, będąca atrybutem zasobów ludzkich, i relacje, będące atrybutem kapitału społecznego³⁰, w szczególności sposób determinującego powodzenie PPP. Wśród zmiennych określających efektywne zespoły i jednostki ludzkie wymienia się między innymi morale i konformizm pracowników, ich elastyczność i dobre stosunki między pracownikami³¹.

Reasumując, w PPP na podejmowane decyzje wpływ ma wiele zróżnicowanych uwarunkowań. Szczególną rolę wśród czynników ekonomicznych, z punktu widzenia rozwoju PPP, odgrywają luka infrastrukturalna i luka finansowania infrastruktury³².

Kolejny podział – według sposobu oddziaływania na realia rynkowe – prowadzi do wyróżnienia czynników podażowych i popytowych. Ogólnie w ujęciu ekonomicznym główne czynniki kreujące podaż to: nakłady i jakość pracy, nakłady

26 M. Załączna, T. Tasan-Kok, *Potencjalne i realne możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do rozwoju przestrzeni miejskiej*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2010, nr 18(3), s. 123–137.

27 J. Hausner (red.), *Raport o partnerstwie...*, s. 13.

28 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

29 A. Matysiak, *Kapitał jako proces*, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2008, nr 6, s. 85–101.

30 N. Lin, *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 24.

31 B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 143.

32 K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 135.

kapitałowe oraz całkowita produktywność czynników wytwórczych. Natomiast na czynniki popytowe składają się: konsumpcja, inwestycje, wydatki publiczne i eksport netto (wydatki zagraniczne netto)³³.

Tabela 3.12. Rodzaje ekonomicznych czynników rozwoju PPP

Kategoria	Rodzaje
Czynniki zewnętrzne	Luka infrastrukturalna i luka finansowania infrastruktury Potencjał gospodarczy, inwestycje Otwartość rynku lokalnego Konkurencja rynkowa Rynek zewnętrzny Popyt na danym terenie Mobilizacja lokalnego kapitału Polityka kredytowa banków Koszt kapitału Zewnętrzny kapitał inwestycyjny System organizacyjno-ekonomiczny związany z eksploatacją (w tym system opłat) Struktura własności nieruchomości Procedury przetargowe Wsparcie państwowe na poziomie lokalnym Instytucjonalizacja (poparcie społeczeństwa)
Czynniki wewnętrzne	Doświadczenie, kapitał ludzki, morale i konformizm pracowników Dochody, zasoby kapitałowe Zdolność kredytowa Efektywność i ryzyko działania Jakość zarządzania, jakość władz Otwartość na współpracę, elastyczność Uzyskiwanie synergicznych powiązań z innymi decyzjami Kreowanie szans rozwoju w długim okresie

Źródło: opracowanie własne.

Można zatem uznać, że do najważniejszych **czynników podażowych**, które mają wpływ na rozwój rynku PPP, należą te, które wiążą się bezpośrednio z dostępnością do różnorodnych źródeł finansowania projektów PPP. Należą do nich również jakość i produktywność kapitału ludzkiego, a także dostęp do nowoczesnych technologii. Czynniki te mają szczególne znaczenie w długim okresie.

W krótkim okresie większą siłę oddziaływania przypisuje się **czynnikom popytowym**. Mobilizują one zarówno jednostki sektora publicznego, jak i prywatnego do angażowania się w realizację projektów PPP. Wśród nich można wyróżnić poziom konsumpcji w danym regionie (a zatem zapotrzebowanie na świadczenie

33 B. Mucha-Leszko, *Podażowe i popytowe źródła wzrostu gospodarczego w Polsce i największych krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2018*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2020, nr 61, s. 7–25.

konkretnego rodzaju usług, np. w obszarze sportu i rekreacji) oraz poziom inwestycji, który bezpośrednio indukuje konieczność inwestowania w bazę infrastrukturalną niezbędną dla nowo powstających inwestycji.

Klasyfikacja uwarunkowań PPP ze względu na kierunek oddziaływania pozwala wyróżnić **czynniki stymulujące i destymulujące** rozwój PPP. Pozytywnie na popularność koncepcji PPP wpływa fakt, iż wdrażając tego typu projekty, władze publiczne spodziewają się:

- wzrostu efektywności realizowanych usług, co najczęściej znajduje odzwierciedlenie w niższych kosztach działania w porównaniu do tradycyjnej formuły;
- zwiększonej skuteczności, przejawiającej się w możliwości dostarczenia danych usług mimo braku własnych środków na ten cel;
- poprawy korzystności, czyli możliwości sprostania nowym celom czy społecznie uzasadnionym wyzwaniom.

Istnieje również grupa czynników, które ograniczają atrakcyjność tej formuły realizacji usług publicznych. Projekty PPP to z definicji przedsięwzięcia o charakterze długoterminowym, angażujące różnorodne grupy interesariuszy. W związku z tym projekty PPP narażone są relatywnie na szerszy zakres ryzyka niż projekty realizowane przez władze publiczne w systemie tradycyjnym. Te właśnie cechy projektów, którym ponadto często towarzyszy niewielkie doświadczenie sektora publicznego, sprawiają, że ich realizacja może nieść ze sobą ryzyko przekroczenia kosztów, terminów, a nawet wcześniejszego rozwiązania umowy³⁴.

Ponadto finansowanie kapitałochłonnych projektów inwestycyjnych najczęściej wymaga zaangażowania instytucji finansujących³⁵. Natomiast te, w związku z brakiem wypracowanych dobrych praktyk czy wątpliwościami formalno-prawnymi, wymagają takiego zabezpieczenia kapitału, które nie zawsze jest do zaakceptowania przez sektor publiczny (np. przeniesie prawa własności gruntów). Często zdarza się również, że instytucje finansujące są włączane w prace nad danym projektem zbyt późno, co znacznie ogranicza możliwości wpływu na kształt umowy PPP. Dochodzi wówczas do sytuacji, w której podmioty finansujące nie są skłonne zaakceptować dokonanych uzgodnień pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym i tym samym przyznać finansowania.

34 Jak wynika z raportów NAO, jest to częsty problem. W przypadku projektów Private Finance Initiative PFI realizowanych w sektorze mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii 21 z 25 analizowanych projektów przekroczyło koszty budowy, które często były niedoszacowane. Wszystkie analizowane projekty doświadczyły opóźnień w realizacji, sięgających od 5 miesięcy do 5 lat – zob. National Audit Office, *Summary PFI in Housing*, London 2010, s. 12–22.

35 A. Wojewnik-Filipkowska, *Bariery rozwoju Project Finance w Polsce – studium przypadku*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2008, nr 1, s. 83–96.

Kolejną kwestię stanowią wysokie koszty ponoszone przez sektor publiczny na etapie przygotowania projektu, które w przypadku gdy postępowanie nie zakończy się wyborem partnera prywatnego, stają się kosztami utraconymi.

Co więcej, te same czynniki mogą być ważne lub korzystne dla partnera publicznego, a nieistotne czy niekorzystne dla partnera prywatnego – i odwrotnie. W szczególności wśród czynników ekonomicznych należy wymienić efektywność. O ile za racjonalizacją decyzji w przedsiębiorstwie przemawia przede wszystkim kryterium opłacalności (efektywności finansowej), to z punktu widzenia sektora publicznego podstawowym kryterium oceny będzie przekonanie o szeroko rozumianej efektywności (społeczno-ekonomicznej) inwestycji. Na gruncie zarządzania poszukuje się bowiem odpowiedzi o wartość dodaną (por. podrozdział 2.2), która może być rozumiana również jako ograniczenie czysto rynkowych mierników dochodu³⁶. Kategoria wartości dodanej jest jednak pojęciem niejednorodnym, co wynika między innymi z przyjętej perspektywy – sektora czy interesariusza, dla którego dana korzyść jest dostępna³⁷.

Reasumując, w tej części pracy dokonano próby usystematyzowania czynników ekonomicznych, które mają wpływ na szeroko rozumiany rozwój koncepcji PPP. Rozważania te stanowią tło dla dalszych analiz, których celem jest wskazanie czynników powodzenia projektów PPP.

3.4. Czynniki powodzenia projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

3.4.1. Wprowadzenie

Problematyka oceny projektów PPP oraz identyfikacja czynników sprzyjających ich realizacji interesują praktyków i teoretyków już od dziesięcioleci, a poglądy w tym zakresie ewoluują wraz z rozwojem wiedzy na temat zarządzania projektami.

W tym kontekście warto prześledzić, jak zmieniało się podejście do oceny projektów. Jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku powodzenie projektu poddawano ocenie w kategoriach kosztów, czasu oraz jakości, a uwagę zwracano przede wszystkim na operacyjne aspekty zarządzania projektami. W latach osiemdziesiątych XX wieku analizy dotyczące powodzenia projektów pogłębione zostały o problematykę interesariuszy projektu, w miarę jak większe znaczenie przykładać

36 Por. J.E. Stiglitz, S. Amartya, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 40.

37 W. Rogowski, *Rachunek efektywności inwestycji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

zaczęto do relacji organizacji z otoczeniem³⁸. Kolejne przemiany zmierzały już w kierunku rozdzielania problematyki powodzenia projektów od problematyki powodzenia zarządzania projektami³⁹. Natomiast współczesne opracowania coraz częściej odnoszą się do zagadnienia powodzenia projektów w kontekście koncepcji cyklu życia projektu. Umożliwia to poszerzenie analizy o kolejny wymiar, jakim jest czas (zob. podrozdział 2.3, tabela 2.6).

Ponadto problematykę powodzenia projektów można analizować z dwóch perspektyw, tj. badać czynniki sukcesu (*success factors*) lub ustalać kryteria sukcesu (*success criteria*)⁴⁰. W pierwszym podejściu uwaga skupia się na wskazaniu czynników, które sprzyjają osiągnięciu przez projekty ustalonych celów – tzw. czynników sukcesu. Natomiast w drugim podejściu akcenty rozłożone są na zagadnienia integracji celów projektów i ich mierzalnych rezultatów, a tym samym poszukiwanie rozwiązań pozwalających ustalić, w jakim stopniu realizowane projekty przybliżają organizację do osiągnięcia zakładanych celów. W dalszej części opracowania analizie zostaną poddane czynniki sukcesu projektów PPP. W literaturze tematu najczęściej wskazuje się następujące grupy czynników sukcesu projektów PPP⁴¹:

- wykonalność projektu (parametry techniczne projektu, zaangażowanie i odpowiedzialność ze strony sektora publicznego/prywatnego, silne konsorcjum prywatne itp.);
- konkurencyjność procedury wyboru partnera prywatnego (przejrzystość procedury przetargowej, zaangażowanie oraz wsparcie agencji rządowych, poparcie społeczne, właściwy podział zadań między partnerami, gruntowna i realistyczna analiza kosztów i korzyści);
- wsparcie rządowe (oferowane gwarancje rządowe, korzystne regulacje prawne, szkolenia);
- dostępność rynków finansowych;
- korzystne warunki społeczno-ekonomiczne.

Odrębnej uwagi wymaga również omówienie podejścia, na podstawie którego można prowadzić analizę samej organizacji, w tym również analizę projektów PPP. Ma to związek z trudnością w dążeniu do jednoczesnego ujęcia aspektów

38 Por. K. Davis, *Different stakeholder groups and their perceptions of project success*, „International Journal of Project Management” 2014, vol. 32, no. 2, s. 189–201.

39 T. Cooke-Davies, *The “real” success factors on projects*, „International Journal of Project Management” 2002, no. 20, s. 185–190.

40 Tamże.

41 Zob. J. Węgrzyn, *The perception of critical success factors for PPP projects in different stakeholders groups*, „Entrepreneurial Business and Economics Review” 2016, vol. 4, no. 2, s. 81–92.

statycznych oraz dynamicznych funkcjonowania każdej organizacji⁴². Problem struktury organizacji, a także inne aspekty stateczne są przedmiotem analiz w podejściu strukturalnym. Podejście procesowe wysuwa natomiast na plan pierwszy opis dynamiki zjawisk zachodzących w organizacjach, a więc same procesy. Biorąc pod uwagę tematykę tej części pracy, warto przyjrzeć się bliżej projektom PPP poprzez pryzmat podejścia procesowego.

Według Olivera Harta wspólną cechą projektów PPP jest to, że łączą fazę budowy z fazą operacyjną projektu, czyniąc odpowiedzialnym za ich realizację partnera prywatnego⁴³. Te połączone fazy tworzą cykl życia projektu PPP. Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) wyróżnia trzy fazy cyklu życia projektów PPP, tj. fazę identyfikacji projektu, przetarg oraz implementację projektu⁴⁴. Natomiast Jeffrey Delmon dzieli cykl życia projektu na pięć faz: identyfikację projektu, przygotowanie projektu, przetarg, pozyskanie finansowania oraz implementację projektu. Niezależnie od zastosowanego podziału na cykl życia projektów składa się podobny zakres procesów. Na rysunku 3.15 w sposób schematyczny przedstawiono poszczególne etapy realizacji projektu PPP opracowane według podziału zaproponowanego przez Delmona⁴⁵.

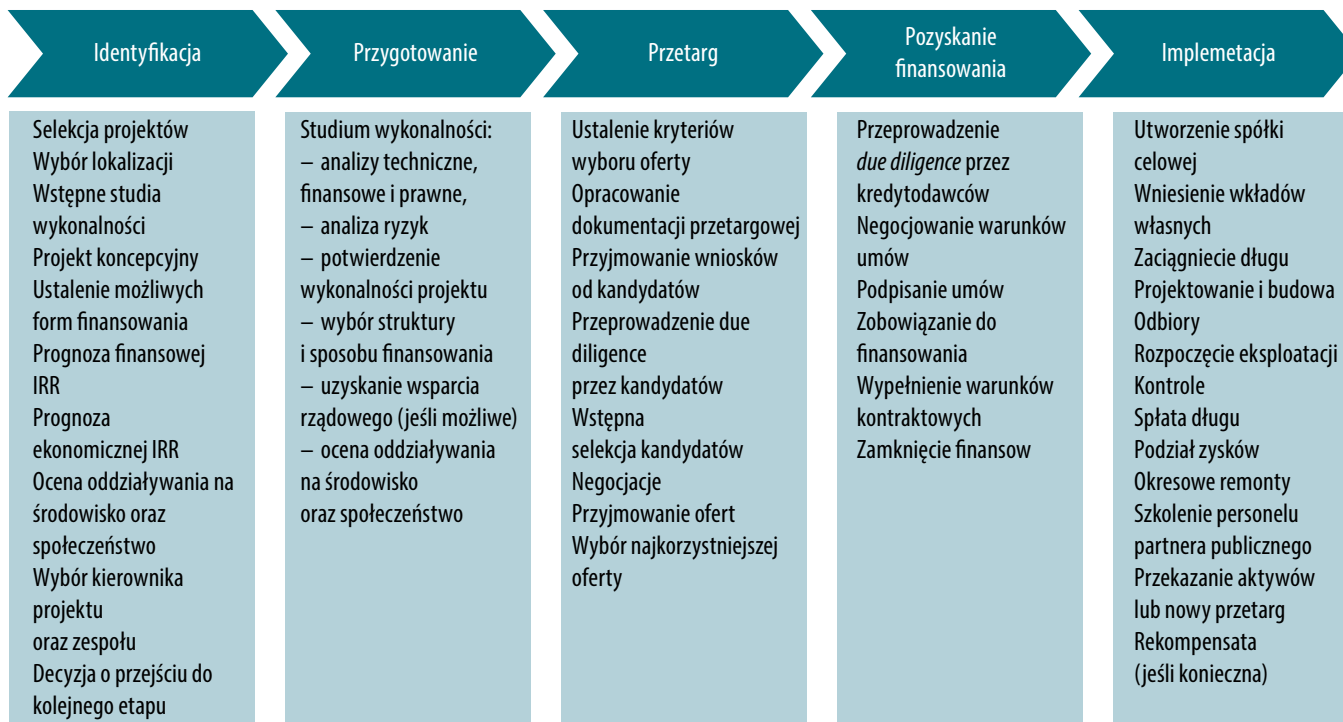
Można zatem sformułować wniosek, że zagadnienie oceny projektów PPP jest ściśle związane z realizacją projektu na każdym z jego etapów, a także ze specyfiką danego obszaru, w którym dokonywana jest ocena projektu. Sukces projektów PPP można oceniać, biorąc pod uwagę zakładane cele, zarówno w wymiarze krótko-, jak i długoterminowym. Przyjmując perspektywę krótkoterminową, za sukces można zatem uznać wdrażanie poszczególnych etapów projektu PPP. Przyjęcie takiej właśnie koncepcji pozwala na dalszą operacjonalizację procesu badawczego.

42 M. Trocki, *Model procesowy projektów*, [w:] M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 66–67.

43 O. Hart, *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, „The Economic Journal” 2012, vol. 113, no. 486, s. C69–C76.

44 *A Guide to Guidance Sourcebook for PPPs in TEN-Transport*, EIB – 05/2010 – EN, <https://www.google.com/search?q=A+Guide+to+Guidance+Sourcebook+for+PPPs+in+TEN-Transport%2C+EIB+%E2%80%93+05%2F2010+%E2%80%93+EN&oq=A+Guide+to+Guidance+Sourcebook+for+PPPs+in+TEN-Transport%2C+EIB+%E2%80%93+05%2F2010+%E2%80%93+EN&aqs=chrome..69i57.649j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp: 20.09.2021).

45 J. Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 43.



Rysunek 3.15. Etapy realizacji projektu PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Delmon, *Public-private partnership projects...*, s. 43.

3.4.2. Metodyka oraz wyniki badań

Sektor publiczny w Polsce ma wciąż relatywnie niewielkie doświadczenie w realizacji projektów PPP. W analizowanych latach 2009–2019 jedynie niewielki odsetek projektów osiągnął fazę implementacji, a zaledwie 37 z nich to projekty zrealizowane. Wśród projektów już zrealizowanych dominują projekty niewielkie – średni czas trwania projektu PPP to blisko 3 lata, a wartość to 3,1 mln PLN. Nieliczna grupa projektów zrealizowanych oraz ich specyfika utrudniają zastosowanie analizy statystycznej do ceny projektów PPP w całym cyklu życia. Dlatego też skupiono się na węższym zagadnieniu, tj. ocenie poddano skuteczność procedury wyboru partnera prywatnego oraz dokonano próby zidentyfikowania czynników sprzyjających osiągnięciu tego etapu w całym cyklu życia projektu.

Przyjęto, że skuteczność zainicjowanych procedur będzie oceniana według faktycznych danych uzyskanych na 31 grudnia 2020 roku, dotyczących postępowań na wybór partnera prywatnego. Pozwoliło to oszacować, że średni czas postępowania w przypadku podpisania umowy to 283 dni. Dlatego też ze względów interpretacyjnych z dalszych analiz wykluczono projekty, które zostały zainicjowane w 2020 roku. Próba badawcza obejmuje zatem 599 projektów ogłoszonych w latach 2009–2019.

W ujęciu rocznym skuteczność inicjowanych postępowań przedstawiono w tabeli 3.13.

Tabela 3.13. Skuteczność procedur w ujęciu rocznym, dane na 31 grudnia 2020 roku

Rok	Liczba ogłoszeń ogółem	Nie podpisano umowy		Procedury zakończone podpisaniem umowy		
		Liczba ogłoszeń	Proc.	Liczba ogłoszeń	Proc.	Czas postępowania w dniach
2009	41	28	68	13	32	361
2010	63	50	79	13	21	336
2011	42	27	64	15	36	172
2012	84	54	64	30	36	316
2013	75	56	75	19	25	220
2014	57	31	54	26	46	407
2015	62	36	58	26	42	237
2016	62	53	85	9	15	419
2017	38	30	79	8	21	244
2018	49	33	67	16	33	268

Tabela 3.13 (cd.)

Rok	Liczba ogłoszeń ogółem	Nie podpisano umowy		Procedury zakończone podpisaniem umowy		
		Liczba ogłoszeń	Proc.	Liczba ogłoszeń	Proc.	Czas postępowania w dniach
2019	26	19	73	7	27	118
2020	17	10	59	7	41	105
Ogółem	616	427	69	189	31	283

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku omawianego zbioru danych zmienna zależna – skuteczność procedury – ma charakter dychotomiczny. Może przyjmować jedną z dwóch wartości:

- $Y = 1$ – w przypadku gdy do 31 grudnia 2020 roku postępowanie na wybór partnera prywatnego zakończyło się sukcesem;
- $Y = 0$ – w przypadku gdy do 31 grudnia 2020 roku nie udało się wybrać partnera prywatnego.

Wobec powyższego przyjęto, że do analizy zostanie wykorzystana regresja logistyczna. W regresji logistycznej wartości zmiennej objaśnianej wskazują na wystąpienie lub brak wystąpienia pewnego zdarzenia, co pozwala na obliczanie prawdopodobieństwa tego zdarzenia (tzw. prawdopodobieństwa sukcesu). Takie podejście analityczne znajduje również potwierdzenie w literaturze tematu. W ujęciu międzynarodowym czynniki sprzyjające realizacji projektów PPP były przedmiotem badań prowadzonych przez Patricię Galileę oraz Francescę Meddę⁴⁶. Z kolei Marco Buso, Frederic Marty oraz Phoung Tra Tran za pomocą regresji logistycznej modelowali skłonność do inicjowania projektów PPP we Francji⁴⁷. Podobne badania przeprowadzili w Polsce Joanna Węgrzyn, Michał Głuszak oraz Agnieszka Telega, a także równolegle Agnieszka Kopańska i Roman Asinski⁴⁸.

46 P. Galilea, F. Medda, *Does the political and economic context influence the success of a transport project? An analysis of transport public-private partnerships*, „Research in Transportation Economics” 2010, vol. 30, no. 1, s. 102–109, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.10.011>

47 M. Buso, F. Marty, P.T. Tran, *Public Private Partnership from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding?*, „International Journal of Industrial Organization” 2016, no. 51, s. 56–84, <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.12.002>

48 Zob. J. Węgrzyn, M. Gluszak, A. Telega, *Infrastructure endowment, financial constraints and willingness to engage in PPPs: The case of Poland*, „Public Money and Management” 2019, vol. 39, no. 2, s. 132–138, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1580914>; J. Węgrzyn, *Does experience exert impact on a public-private partnership performance? The case of Poland*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2018, vol. 13, no. 3, s. 509–522; A. Kopańska, R. Asinski, *Fiscal and political determinants of local government involvement in public-private partnership (PPP)*, „Local Government Studies” 2019, vol. 45, no. 6, s. 957–976, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635016>

Specyfika zbioru danych pozwoliła na wyróżnienie następujących potencjalnych zmiennych objaśniających ryzyko pojedynczej umowy PPP:

- czynniki regionalne, opisywane przez zmienną:
 - X_1 – podział administracyjny kraju na poziomie NUTS1 – wyróżniono siedem makroregionów: północno-zachodni, południowo-zachodni, północny, województwo mazowieckie, centralny, południowy, wschodni;
- czynniki charakteryzujące podmiot publiczny:
 - X_2 – szczebel administracji – wyróżniono cztery poziomy: typ 1 (gminy miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie), typ 2 (miasta na prawach powiatu wraz z Warszawą), typ 3 (powiaty oraz województwa), typ 4 (pozostałe: administracja centrala i jej organy, uczelnie publiczne, fundacje itp.);
 - X_3 – forma organizacyjno-prawna partnera publicznego – wyróżniono trzy poziomy: typ 1 (jednostki organizacyjne/podległe JST oraz spółki z udziałem JST), typ 2 (pozostałe: administracja centralna i jej organy, uczelnie publiczne, podmioty lecznicze, fundacje itp.), typ 3 (urzędy JST);
- czynniki charakteryzujące projekt:
 - X_4 – zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcie – wyróżniono dwa poziomy: 0 – jedynie świadczenie usług (brak robót), 1 – realizacja inwestycji oraz świadczenie usług;
 - X_5 – zaangażowanie partnera prywatnego w realizację robót budowlanych – wyróżniono sześć poziomów: 0 – brak robót, 1 – nowy obiekt, 2 – modernizacja, 3 – remont, 4 – rewitalizacja, 5 – poprawa efektywności energetycznej;
 - X_6 – forma prawna realizacji projektu – wyróżniono cztery poziomy⁴⁹: koncesja na usługi, koncesja na roboty budowlane, PPP w trybie PZP (art. 4 ust. 1), PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2);
 - X_7 – czy opublikowane ogłoszenie jest kolejną próbą realizacji tego samego projektu – wyróżniono dwa poziomy: 0 – nie, 1 – tak;
- doświadczenie podmiotu publicznego w PPP:
 - X_8 – czy partner publiczny ma doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego – wyróżniono dwa poziomy: 0 – nie, 1 – tak;
 - X_9 – czy partner publiczny realizuje już projekt PPP – wyróżniono dwa poziomy: 0 – nie, 1 – tak.

W tabeli 3.14 znajdują się podstawowe statystyki dotyczące skuteczności procedur w poszczególnych grupach utworzonych na podstawie wyróżnionych zmiennych objaśniających.

49 Z analizy wyłączone trzy projekty, dla których postępowanie zainicjowano w na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o PPP.

Tabela 3.14. Tabele liczności dla zmiennych

Poziom	Y = 0 (nie podpisano umowy)		Y = 1 (podpisano umowę)		Razem
	Liczba ogłoszeń	Proc.	Liczba ogłoszeń	Proc.	
X_1 – podział administracyjny kraju na poziomie NUTS1					
1 – makroregion północno-zachodni	60	66,7	30	33,3	90
2 – makroregion południowo-zachodni	54	69,2	24	30,8	78
3 – makroregion północny	67	65,7	35	34,3	102
4 – makroregion województwo mazowieckie	92	69,7	40	30,3	132
5 – makroregion centralny	72	66,1	37	33,9	109
6 – makroregion południowy	26	76,5	8	23,5	34
7 – makroregion wschodni	46	85,2	8	14,8	54
X_2 – szczebel administracji					
1 – gminy	216	70,1	92	29,9	308
2 – miasta na prawach powiatu i Warszawa	76	74,5	26	25,5	102
3 – powiaty i województwa	20	58,8	14	41,2	34
4 – pozostałe	105	67,7	50	32,3	155
X_3 – forma organizacyjno-prawna partnera publicznego					
1 – administracja centralna i jej organy, uczelnie publiczne, podmioty lecznicze, fundacje itp.	27	60,0	18	40,0	45
2 – jednostki organizacyjne/podległe JST oraz spółki z udziałem JST	81	77,9	23	22,1	104
3 – urzędy JST	309	68,7	141	31,3	450
X_4 – zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcie					
Jedynie świadczenie usług	109	56,5	84	43,5	193
Budowa i świadczenie usług	308	75,9	98	24,1	406
X_5 – forma zaangażowanie partnera prywatnego w realizację robót budowlanych					
Brak robót budowlanych	110	56,7	84	43,3	194
Nowy obiekt	209	79,5	54	20,5	263
Modernizacja	47	78,3	13	21,7	60
Poprawa efektywności energetycznej	33	57,9	24	42,1	57
Rewitalizacja	6	60,0	4	40,0	10
Remont	12	80,0	3	20,0	15
X_6 – forma prawna realizacji projektu					
Koncesja na usługi	111	58,4	79	41,6	190

Poziom	Y = 0 (nie podpisano umowy)		Y = 1 (podpisano umowę)		Razem
	Liczba ogłoszeń	Proc.	Liczba ogłoszeń	Proc.	
Koncesja na roboty budowlane	90	81,8	20	18,2	110
PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)	87	79,8	22	20,2	109
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	127	67,9	60	32,1	187
X_7 – czy opublikowane ogłoszenie jest kolejną próbą realizacji tego samego projektu					
Nie	221	74,4	76	25,6	297
Tak	196	65,1	105	34,9	301
X_8 – doświadczenie w procedurze PPP					
Tak	221	67,4	107	32,6	328
Nie	196	72,3	75	27,7	271
X_9 – doświadczenie w realizacji PPP					
Tak	87	61,3	55	38,7	142
Nie	330	72,2	127	27,8	457
Ogółem	417	69,6	182	30,4	599

Źródło: opracowania własne.

Istotność powiązań dla zmiennych jakościowych ze zmienną zależną można ustalić za pomocą testu chi-kwadrat Pearsona lub chi-kwadrat największej wiarygodności. Zestawienie wyników dla poszczególnych zmiennych zawiera tabela 3.15.

Tabela 3.15. Wyniki testu chi-kwadrat dla zmiennych

	Chi-kwadr.	df	p
X_1 – podział administracyjny kraju na poziomie NUTS1			
Chi ² Pearsona	8,717669	df = 6	p = ,19009
Chi ² NW	9,606627	df = 6	p = ,14223
X_2 – szczebel administracji			
Chi ² Pearsona	3,322964	df = 3	p = ,34446
Chi ² NW	3,259557	df = 3	p = ,35331
X_3 – forma organizacyjno-prawna partnera publicznego			
Chi ² Pearsona	5,520522	df = 2	p = ,06328
Chi ² NW	5,632565	df = 2	p = ,05983
X_4 – zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcie			
Chi ² Pearsona	23,24083	df = 1	p = ,00000

Tabela 3.15 (cd.)

	Chi-kwadr.	df	p
Chi ² NW	22,60003	df = 1	p = ,00000
<i>X</i> ₅ – forma zaangażowanie partnera prywatnego w realizację robót budowlanych			
Chi ² Pearsona	34,42533	df = 5	p = ,00000
Chi ² NW	34,39510	df = 5	p = ,00000
<i>X</i> ₆ – forma prawna realizacji projektu			
Chi ² Pearsona	24,62520	df = 3	p = ,00002
Chi ² NW	25,21873	df = 3	p = ,00001
<i>X</i> ₇ – czy opublikowane ogłoszenie jest kolejną próbą realizacji tego samego projektu			
Chi ² Pearsona	7,356807	df = 1	p = ,00668
Chi ² NW	7,677105	df = 1	p = ,00559
<i>X</i> ₈ – czy partner publiczny ma doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego			
Chi ² Pearsona	1,716679	df = 1	p = ,19012
Chi ² NW	1,723172	df = 1	p = ,18929
<i>X</i> ₉ – czy partner publiczny realizuje już projekt PPP			
Chi ² Pearsona	6,132730	df = 1	p = ,01327
Chi ² NW	5,954883	df = 1	p = ,01468

Źródło: opracowanie własne.

Według zaleceń do dalszych analizy pozostawia się te zmienne, dla których wartość *p* w pojedynczych analizach nie przekracza 0,25⁵⁰. Wyniki obu testów chi-kwadrat wskazują, że w przypadku wszystkich zmiennych objaśniających oprócz zmiennej *X*₂ możemy spodziewać się występowania istotnej zależności między zmiennymi objaśnianymi a zmienną objaśnianą, którą jest wybór partnera prywatnego i podpisanie umowy. Wobec powyższego do dalszych analiz przyjęto wszystkie zmienne oprócz zmiennej *X*₂.

Do budowy modelu zastosowano metodę krokową wsteczną, która polega na uwzględnieniu wszystkich zmiennych, a następnie krokowej eliminacji bazującej na statystyce Walda. W efekcie utworzono model M1 zawierający cztery zmienne, tj. *X*₁ – podział według NUTS1, *X*₅ – forma zaangażowania partnera prywatnego, *X*₇ – kolejna próba realizacji tego samego projektu oraz *X*₈ – doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego. W następnym etapie włączono do modelu interakcję pomiędzy zmiennymi *X*₇ i *X*₈, która okazała się nieistotna statystycznie.

50 A. Stanisz, *Modele regresji logistycznej. Zastosowania w medycynie, naukach przyrodniczych i społecznych*, StatSoft Polska, Kraków 2016.

Interesujące było również sprawdzenie, czy te same czynniki okażą się istotne w przypadku, gdy próba badawcza zostanie zawężona do gmin, miast na prawach powiatu oraz Warszawy. Zastosowanie tej samej procedury dało w rezultacie model M2. W tym przypadku przyjęto model uwzględniający trzy zmienne: X_5 – forma zaangażowania partnera prywatnego, X_7 – kolejna próba realizacji tego samego projektu oraz X_8 – doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego. W następnym kroku włączono do modelu interakcję pomiędzy zmiennymi X_7 i X_8 , która okazała się nieistotna statystycznie. Porównanie obu modeli znajduje się w tabeli 3.16.

Tabela 3.16. Porównanie modeli M1 i M2

	Model M1	Model M2
Wyraz wolny	32,41009***	63,59699***
X_1 NUTS1	13,01146**	–
X_5 celrobót	32,89358***	39,52968***
X_7 kolejna_pr: Nie = 0, Tak = 1	14,18112***	10,95843***
X_8 dosw_proced	7,22778***	15,78948***
AIC	700,6407	515,3876
AICC	701,3599	515,7076
BIC	762,1744	548,42
R^2 Coxa-Snella	0,099879	0,129336
R^2 Nagelkerka	0,141237	0,18302
Log (il.wiar.)	-336,32	-249,694
N	599	461

** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając dopasowanie obu modeli, należy wskazać, że model otrzymany dla gmin jest lepiej dopasowany do danych, co potwierdzają statystyki AIC, BIC oraz R^2 Coxa-Snella. Dla ustalenia, który model stanowi lepszą klasyfikację przypadków, można wykorzystać również krzywą ROC. Dla pierwszego modelu pole pod krzywą ROC opisano jako $AUC = 0,6913$. Dla drugiego modelu $AUC = 0,7251$, czyli znajduje się w przedziale $(0,7 - 0,8)$. Oznacza to, że drugi model daje lepszą dyskryminację, którą można ocenić jako dostateczną.

Po dokonaniu analizy zmiennych wykorzystywanych do budowy obu modeli można wskazać następujące wnioski.

Biorąc pod uwagę zmienną X_1 , czyli podział administracyjny kraju na makroregiony, jako poziom odniesienia przyjęto makroregion wschodni, charakteryzujący się najmniejszym wskaźnikiem podpisanych umów. W modelu M1 oceny parametrów dla poszczególnych regionów są dodatnie, co oznacza, iż zainicjowanie projektu w każdym z pozostałych regionów pociąga za sobą wzrost prawdopodobieństwa wyboru partnera prywatnego. Jednak gdy analizy zostały zawężone jedynie do gmin oraz miast na prawach powiatu, regionalne zróżnicowanie przestało mieć znaczenie dla oceny modelu.

Zmienna X_5 – forma zaangażowania partnera prywatnego w wykonywanie robót budowlanych – obejmuje sześć poziomów (brak robót, nowy obiekt, modernizacja, remont, poprawa efektywności energetycznej oraz rewitalizacja). Jako poziom odniesienia przyjęto „nowy obiekt”. Oszacowania parametrów w obu modelach wskazują, że istotnie większa szansa na wybór partnera pojawia się w przypadku, gdy projekt nie przewiduje wykonania robót budowlanych lub gdy mamy do czynienia z inwestycją polegającą na poprawie efektywności energetycznej.

Jednocześnie szansa na wybór partnera prywatnego rośnie, gdy mamy do czynienia z procedurą inicjowaną po raz pierwszy (X_7), a także gdy partner publiczny ma już doświadczenie w prowadzeniu postępowania na wybór partnera prywatnego (X_8).

W przypadku modelu M1 najwyższe prawdopodobieństwo sukcesu – sięgające poziomu 0,64 – występuje przy następującej konfiguracji czynników: postępowanie zostało ogłoszone w makroregionie północnym, nie zakłada konieczności wykonywania robót budowlanych, nie stanowi kolejnej próby realizacji tego samego projektu, ale partner publiczny ma już doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego.

Oszacowania parametrów dla modelu M1 zawiera tabela 3.17.

Tabela 3.17. Model M1 – oceny parametrów

Efekt	Poziom	Ko-lumna	Ocena	Błąd standar-dowy	Stat. Walda	GU górna 95,00%	GU dolna 95,00%	p
Wyraz wolny		1	-3,46995	0,514705	45,44956	-4,47875	-2,46115	0,00000
X_1	1	2	1,26673	0,467077	7,35511	0,35127	2,18218	0,006687
X_1	2	3	1,0525	0,47966	4,81481	0,11239	1,99262	0,028216
X_1	3	4	1,33641	0,461869	8,37226	0,43116	2,24166	0,00381
X_1	4	5	1,14072	0,452779	6,3472	0,25329	2,02815	0,011757
X_1	5	6	1,0554	0,452438	5,44148	0,16864	1,94216	0,019664

Efekt	Poziom	Ko-lumna	Ocena	Błąd standar-dowy	Stat. Walda	GU górna 95,00%	GU dolna 95,00%	p
χ_1	6	7	0,209	0,581623	0,12912	-0,93096	1,34896	0,719347
χ_5	brak	8	1,16874	0,224084	27,20313	0,72955	1,60794	0,00000
χ_5	modern.	9	0,01764	0,358863	0,00241	-0,68572	0,72099	0,960806
χ_5	popr. efekt.	10	0,93688	0,320935	8,52193	0,30786	1,56591	0,003509
χ_5	rewit.	11	0,67495	0,678078	0,9908	-0,65406	2,00396	0,319546
χ_5	remont	12	-0,19461	0,680062	0,08189	-1,5275	1,13829	0,774754
χ_7	kol. pr. – N	13	0,98222	0,260829	14,18112	0,47101	1,49344	0,000166
χ_8	dośw. – T	14	0,58863	0,218948	7,22778	0,1595	1,01776	0,007178

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast w modelu M2 najwyższe prawdopodobieństwo sukcesu – sięgające poziomu 0,66 – występuje przy następującej konfiguracji czynników: postępowanie nie zakłada konieczności wykonywania robót budowlanych, nie stanowi kolejnej próby realizacji tego samego projektu, ale partner publiczny ma już doświadczenie w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego.

Oszacowania parametrów dla modelu M2 zawiera tabela 3.18.

Tabela 3.18. Model M2 – oceny parametrów

Efekt	Poziom	Ko-lumna	Ocena	Błąd standar-dowy	Stat. Walda	GU górna 95,00%	GU dolna 95,00%	p
Wyraz wolny		1	-2,78608	0,363176	58,85105	-3,49789	-2,07427	0,00000
χ_5	brak	2	0,22627	0,391239	0,33449	-0,54054	0,99309	0,563029
χ_5	modern.	3	1,51538	0,261955	33,46511	1,00196	2,0288	0,00000
χ_5	popr. efekt.	4	1,24068	0,337839	13,48658	0,57853	1,90283	0,00024
χ_5	rewit.	5	0,79693	0,775569	1,05586	-0,72315	2,31702	0,304162
χ_5	remont	6	0,17394	0,696259	0,06241	-1,1907	1,53858	0,802727
χ_7	kol. pr. – N	7	0,9455	0,28562	10,95843	0,3857	1,50531	0,000932
χ_8	dośw. – T	8	1,00185	0,252126	15,78948	0,50769	1,496	0,000071

Źródło: opracowanie własne.

Nie udało się natomiast wykazać, że wpływ na efekt postępowania ma charakterystyka podmiotu publicznego, zarówno biorąc pod uwagę szczebel administracji (zmienna X_2), jak i wymiar organizacyjny (zmienna X_3). Podobnie w modelu, który najlepiej opisuje analizowany zbiór danych, nie uwzględniono formy prawnej realizowanego projektu. Forma prawna projektu jest skorelowana z formą zaangażowania partnera prywatnego – zdecydowana większość projektów, które nie wymagają prowadzenia robót budowlanych, jest ogłaszana w trybie koncesji na roboty budowlane. Ostatnią kwestią, która nie została jednoznacznie potwierdzona przez opracowane modele, była próba ustalenia, czy fakt, iż dany podmiot już realizuje projekt PPP, ma wpływ na skuteczność nowych procedur (zmienna X_9).

3.4.3. Wnioski

Problematyka oceny projektów PPP jest zagadnieniem złożonym, łączącym w sobie wiele różnorodnych koncepcji i aspektów. W przeprowadzonych badaniach przyjęto podejście procesowe, a w szczególności skupiono się na ocenie skuteczności procedury wyboru partnera prywatnego. Proces analizy zdeterminowany jest również dostępnością odpowiednich danych. Na etapie operacjonalizacji badań udało się wskazać dziewięć czynników różnicujących projekty PPP. Wykazano, że trzy z nich – forma zaangażowania partnera prywatnego w realizację robót budowlanych, doświadczenie w przygotowaniu procedury na wybór partnera prywatnego oraz ponowna publikacja ogłoszenia o PPP – mają istotny wpływ na skuteczność postępowania na wybór partnera prywatnego. Są to czynniki, które można opisać jako dotyczące wykonalności projektu. Przeprowadzone badania dowodzą, że odpowiednie podejście do wyboru właściwego projektu oraz właściwe jego przygotowanie mogą skutkować istotnym zwiększeniem szansy na wybór partnera prywatnego – z poziomu 31% do 66%.

Wnioski z przeprowadzonych badań korespondują również z innymi wynikami badań na temat oceny poziomu przygotowania do realizacji PPP w Polsce, zwłaszcza w zakresie wpływu na powodzenie projektów PPP tzw. czynników miękkich, do których można zaliczyć doświadczenie w przygotowaniu PPP⁵¹. Posiadane doświadczenie w przygotowaniu procedury PPP oznacza przygotowanie na potencjalne problemy, zdolność do rozwiązywania sytuacji konfliktowych oraz umiejętność praktycznego wykorzystania instrumentów prawnych.

Przeprowadzone badania mogą stanowić przyczynek do dalszych, bardziej pogłębionych analiz, które warto poszerzyć o inne grupy czynników, na przykład dotyczące wsparcia instytucji rządowych. W tym miejscu warto wskazać, że jednym

51 Zob. M. Załęczna, T. Tasan-Kok, *Potencjalne i realne możliwości...*

z przyjętych mierników dotyczących oceny polityki rządu w zakresie rozwoju PPP w Polsce jest wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego do 40%⁵². To skłania do wniosku, że ocena skuteczności procedury stanowi ważny element spójnego i kompleksowego systemu oceny projektów PPP w Polsce.

Reasumując, w tej części pracy podjęto próbę usystematyzowania danych opisujących przemiany zachodzące na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Przedstawiono również czynniki, które mają istotny wpływ na rozwój rynku oraz podjęto próbę ilościowej analizy wyjaśniającej atrakcyjność poszczególnych grup projektów PPP.

Interesujące byłoby również skonfrontowanie zgromadzonych danych oraz przedstawionych wyników analiz z wynikami ewaluacji polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, w których ocenie poddane zostaną działania rządowe podejmowane w latach 2017–2020. Już samo porównanie wskaźników skuteczności podejmowanych przez rząd działań wskazuje, że cele wdrożonej polityki nie zostały w pełni osiągnięte. Warto zatem dokonać bardziej wnikliwej analizy projektów PPP przez pryzmat wybranych sektorów (rozdziały 4 i 5), a także poddać ocenie podejmowane na szczeblu centralnym działania wspierające rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (rozdział 6).

52 Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17).

4. Rewitalizacja jako naturalny obszar współpracy podmiotów publicznych i prywatnych

4.1. Istota procesu rewitalizacji

Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym, są węzłami i inkubatorami wiedzy, innowacji i postępu, ośrodkami produkcji, usług, handlu, kultury, a także konsumpcji. Większość produkcji pozarolniczej w krajach rozwiniętych wytwarzana jest na obszarach miejskich. Regiony metropolitalne¹ Europy, zamieszkiwane przez 59% populacji, generują 67% produktu krajowego brutto wytworzonego w tej części świata². W przypadku wielu krajów OECD wraz z przyrostem wielkości miast obserwowany jest przyrost produktywności pracy (mierzonej wielkością PKB na pracownika)³, wynikający z korzyści aglomeracji. Szczególnie wysoka koncentracja aktywności ekonomicznej na terenach miejskich wynika z wysokiej dostępności informacji, wiedzy i innowacji, wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz dużych rynków zbytu.

Obszary miejskie charakteryzują się jednak także szczególną koncentracją i nasileniem różnorodnych problemów, takich jak bezrobocie, ubóstwo, nierówności i wykluczenie społeczne, konflikty, przestępczość czy niska jakość środowiska. Paradoksalnie miejski styl życia jest postrzegany przy tym zarówno jako podłoże szczególnej skali tego rodzaju problemów, jak i jako główne źródło rozwiązań oraz sposób przezwyciężenia obecnych i przyszłych wyzwań.

1 Obszary miejskie, których populacja przekracza 250 000 osób.

2 *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward)*, European Union, Regional Policy, 2011, s. 4, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/reports/2011/cities-of-tomorrow-challenges-visions-ways-forward (dostęp: 9.09.2021).

3 *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris 2014, s. 49.

Rozwój miast, obok zmian liczby ludności i ekspansji terytorialnej, obejmuje również przemiany w obrębie ich struktury przestrzennej. W tym zakresie za dominujące tendencje, poza koncentracją i centralizacją, uznać można współzawodnictwo o najkorzystniejsze lokalizacje, segregację przestrzenną jako proces przekształcania obszarów różnorodnych pod względem społecznym i funkcjonalnym w obszary coraz bardziej jednorodne, a także inwazję i sukcesję jako procesy wypierania i przejmowania poszczególnych obszarów przez nowe zbiorowości.

Na gruncie literatury przedmiotu spotkać się można ze stanowiskiem⁴, że każde miasto wcześniej czy później zostaje ogarnięte trendami transformacji i procesem przemian strukturalnych. Niektóre miasta i ich gospodarki potrafią właściwie bez problemów dostosować się do tych zmian, podczas gdy w innych przemiany te generują zjawiska kryzysowe o różnym stopniu nasilenia. Zdarzają się również miasta mające szczególnie duże problemy w adaptacji do zmian, które narażone są na dramatyczne skutki tych zjawisk, takie jak utrata znacznej części populacji.

Rozpatrywana z różnych punktów widzenia degradacja miast oznacza wiele negatywnych zjawisk, nieodłącznie związanych z wielkomięską rzeczywistością⁵. Kryzys lub degradacja obszarów miejskich przejawiają się poprzez stan nagromadzenia na danym obszarze wielu zjawisk stanowiących czynniki ryzyka, będących zapowiedzią niekorzystnych przemian strukturalnych, przestrzennych, gospodarczych i społecznych⁶. Nawarstwianie się tych procesów skutkuje obniżaniem poziomu bezpieczeństwa, poczuciem braku stabilizacji i pogarszaniem się jakości życia mieszkańców. Przemiany obserwowane na obszarach pogrążonych w kryzysie przybierają charakter samopodtrzymującej i samonakręcającej się spirali degradacji (rysunek 4.1).

Poszczególne negatywne zjawiska i procesy składające się na wieloaspektową degradację obszarów miejskich łączą ze sobą złożone i wielowątkowe relacje oraz sprzężenia zwrotne, dlatego odwrócenie, a nawet zatrzymanie całego procesu jest zwykle niemożliwe bez interwencji z zewnątrz. Cechą charakterystyczną spirali degradacji jest to, że przejawy kryzysu stają się jednocześnie czynnikami

4 T. Lang, *Insights In the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*, Working Paper, Leibniz- Institute Regional Development and Structural Planning (IRS), Erkner 2003, s. 2.

5 A. Majer, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 8, 78.

6 O kryzysie lub upadku miast przemysłowych pisze Edward Glaeser, natomiast o kryzysie obszarów śródmiejskich Janusz Słodczyk – zob. E. Glaeser, *Triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, Penguin Books, New York 2011, s. 8–9; J. Słodczyk, *Przestrzeń miejska i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001, s. 120.

wyzwalającymi wystąpienie kolejnych zjawisk w tej samej lub w innych sferach⁷ (por. rysunek 4.1).

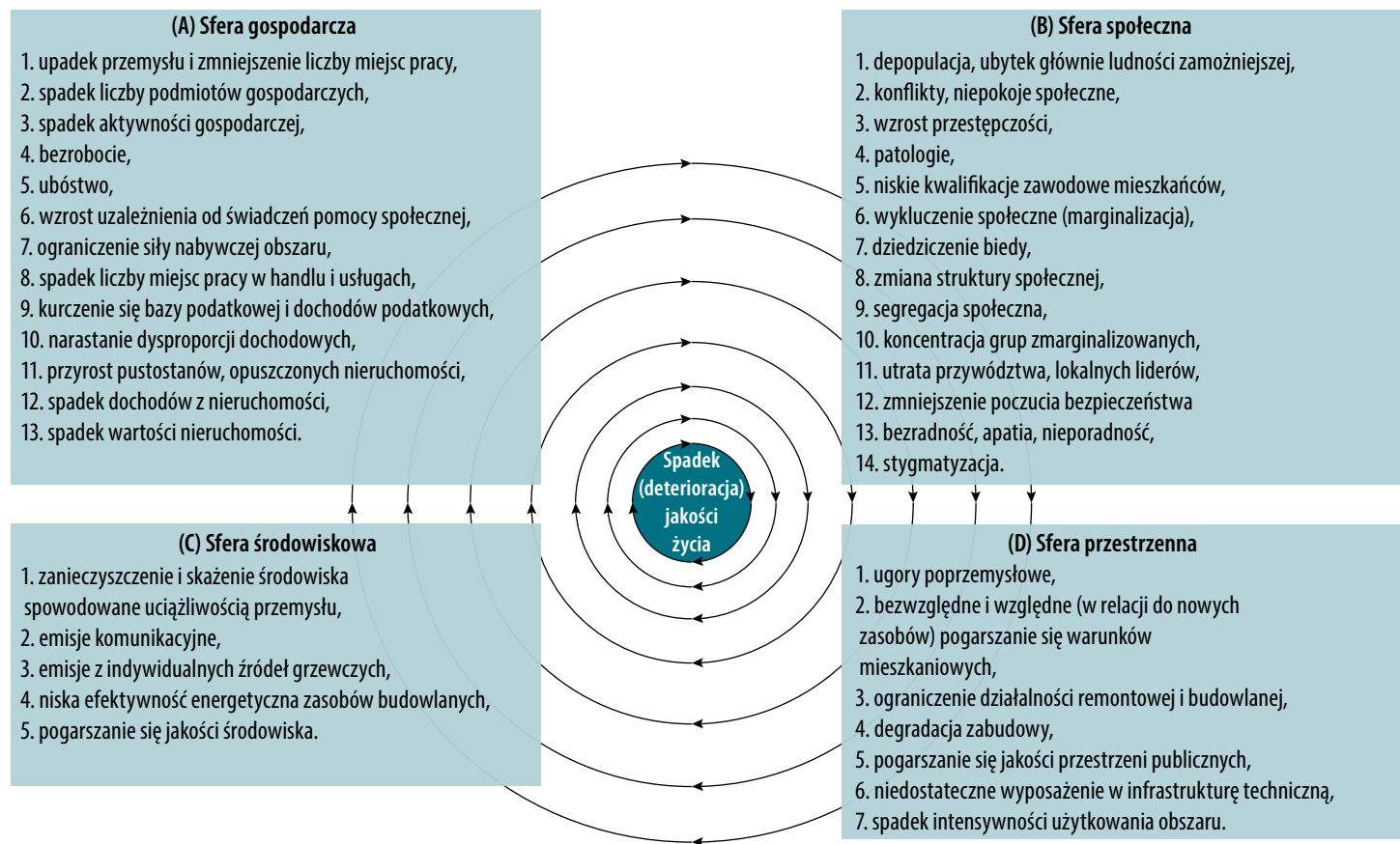
Nie można wskazać jednej przyczyny problemów miast. Ich rozwój i degradacja są „napędzane” przez siły o zróżnicowanej naturze. Większość badań koncentruje się na następstwach przemian miejskich bardziej niż na ich przyczynach. W konsekwencji większość teorii dotyczących przemian miejskich dostarcza jedynie częściowego obrazu tego skomplikowanego i złożonego procesu⁸. Na degradację centralnych dzielnic dużych miast oraz marginalizację ekonomiczną i cywilizacyjną ich mieszkańców wpływają zarówno czynniki zewnętrzne w stosunku do samych miast – przede wszystkim makrostrukturalne i systemowe czynniki polityczne, ekonomiczne i społeczne, wpisane w dynamikę rozwojową kapitalizmu, ale także realizacja polityk sektorowych prowadzonych przez władze krajowe i regionalne, jak i czynniki wewnętrzne – wynikające z działań władz lokalnych oraz przemian lokalnej bazy ekonomicznej⁹ (w postaci zmian obserwowanych na rynku nieruchomości).

Procesy kurczenia się miast wskutek dezindustrializacji i suburbanizacji obserwowane były zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w całej Europie. Tendencje depopulacyjne wystąpiły również w miastach Europy Środkowo-Wschodniej i były dostrzegalne zarówno przed, w trakcie, jak i po przemianie politycznej. Transformacja w zakresie sposobu organizacji produkcji, w większości zachodnich krajów będąca wielofazowym procesem, przybrała w krajach postsocjalistycznych postać rewolucji, która przetoczyła się przez miasta tego regionu i trwale zmieniła ich oblicze w zaledwie kilka lat. Kumulacja takich czynników, jak upadek bloku socjalistycznego i rozpad dawnego układu ekonomicznego RWPG, a także ogólnoswiatowe trendy – dezindustrializacja państw rozwiniętych i kształtowanie się nowego, międzynarodowego podziału pracy, doprowadziły do załamania się przemysłu. Większość państwowych przedsiębiorstw nie przetrwała prywatyzacji, gwałtowne załamanie gospodarcze towarzyszyło dynamicznym przemianom społecznym i przyrostowi nierówności. Miasta w tym obszarze znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji – na ich peryferyjne położenie nałożyły się kryzys i załamanie produkcji.

7 Szerzej: K. Olbińska, *Planowanie procesów rewitalizacji miast. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 31 i nast.

8 T. Lang, *Insights In the British Debate...*, s. 4.

9 Szerzej: K. Olbińska, *Planowanie procesów rewitalizacji...*, s. 40 i nast.



Rysunek 4.1. Spirala degradacji obszarów miejskich

Źródło: opracowanie własne.

Odwroćenie lub nawet zatrzymanie procesu degradacji miast wymaga szczególnej interwencji – wszechstronnych, skoncentrowanych, kompleksowych i długotrwałych działań, określanych mianem rewitalizacji. W świetle naczelnej zasady zrównoważonego rozwoju „odnawianie” struktur przestrzennych miasta staje się dziś priorytetową formą poszanowania zasobów. Odnawianie to nie może być jednak postrzegane jedynie w technologicznych kategoriach zwykłej wymiany i przebudowy „zużytych” struktur przestrzennych oraz zastępowania jednych funkcji drugimi; zyskuje ono rangę kompleksowych działań, których celem jest odtwarzanie i podtrzymywanie cyklu życiowego struktury przestrzennej wraz z jej zmieniającą się treścią społeczno-kulturową. Jest to nieustanny proces swego rodzaju recyklizacji środowiska zabudowanego, kojarzący proces odnowy budynków, ich wyposażenia i urządzenia terenu z polityką społeczną, gospodarczą, sferą kulturową, organizacją i zarządzaniem oraz programami ochrony środowiska. Rewitalizacja stanowi w tym kontekście nie tylko specyficzny rodzaj inwestycji, jako zbiór problemów ekonomicznych, ale także jedno z możliwych rozwiązań problemu ograniczoności terenów miejskich o odpowiednich cechach.

Jednak jednym z priorytetów zrównoważonego rozwoju miejskiego jest także tworzenie zrównoważonych społeczności i zapewnienie im wysokiej jakości życia. Osadzenie problematyki rewitalizacji miast w nurcie zrównoważonego rozwoju dało początek podejściu opartemu na społeczności lub wspólnocie (*community-based approach to regeneration*). Ta koncepcja ukierunkowana jest nie na transformację zasobów na rynkach nieruchomości, a na jakość życia. W ten sposób wizja rewitalizacji miast przyjmuje charakter inicjatyw skoncentrowanych terytorialnie i nastawionych na zwalczanie wykluczenia społecznego oraz deprivacji społeczno-ekonomicznej. Proces przemian w ramach tej koncepcji staje się platformą wzmocnienia ekonomicznego i upodmiotowienia społecznego (*empowerment*), która zapewnia równy dostęp do usług publicznych i możliwość doświadczania jakości życia¹⁰. Za filary udanej rewitalizacji miast uznane zostały partnerstwo, zrównoważenie i trwałość przemian oraz podejście strategiczne¹¹. W ramach tego podejścia pojęcia wspólnoty, społeczności, sąsiedztwa, inkluzji i solidarności społecznej stały się centralnymi punktami rozważań i podejmowanych działań¹².

10 Szerzej: M. Deakin, *A Community-Based Approach to Sustainable Urban Regeneration*, „Journal of Urban Technology” 2009, vol. 16, no. 1, s. 95–97.

11 P. Roberts, H. Sykes, *Current Challenges and Future Prospects*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration. A Handbook*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi 2000, s. 301.

12 A. Colantonio i wsp., *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford 2009, s. 20; P. Roberts, *Social Innovation, Spatial Transformation and Sustainable Communities: Liverpool and the ‘Eldonians’*,

Kluczową cechą wyróżniającą podejście oparte na współnoci jest szczególny nacisk na osadzenie podejmowanych interwencji w realiach warunków społecznych miasta. Zgodnie z tą koncepcją podejmowane działania powinny stanowić odpowiedź na lokalne problemy i uwarunkowania oraz ich przemiany w czasie. Tym samym proces rewitalizacji wymaga strategicznych, wieloaspektowych i głębokich analiz istniejącej sytuacji, jej przyczyn i okoliczności z punktu widzenia miasta jako całości oraz obszarów zdegradowanych. Wnioski wyciągnięte z takich analiz mogą stać się podstawą do formułowania celów dla procesów przeciwdziałających degradacji, a następnie określenia i wyboru zestawu działań koniecznych do osiągnięcia tych celów¹³. Celem tego podejścia jest zmiana warunków społecznych nie tylko poprzez scenariusze rozwoju oparte na równości dostępu do efektów przekształceń, ale przede wszystkim poprzez zaangażowanie społeczności w tworzenie tych scenariuszy. Członkowie społeczności są uprawnieni i zachęceni do uczestniczenia w dyskusjach i działaniach prowadzących do powstawania programów w zakresie zrównoważonej rewitalizacji miast¹⁴. Poszukiwanie rozwiązań stanowiących odpowiedź na lokalne problemy osiągnięte jest przez planowanie oparte na współpracy (*collaborative planning*) podmiotów publicznych i prywatnych. Współdecydowanie, upodmiotowienie i odnowa społeczna mają zapewnić trwałość integracji społeczności o niskich dochodach z głównym nurtem. W myśl takiej definicji rewitalizacja dokonuje się przede wszystkim w kontekście społecznym. Jej celem jest rozwój społeczny, któremu służyć powinny działania rewitalizacyjne¹⁵.

Zrównoważona rewitalizacja miast, w przeciwieństwie do wcześniejszych różnych działań i interwencji, ma na celu zapewnienie wszechstronnych, trwałych i kompleksowych rozwiązań problemów miejskich. Oznacza to, że rewitalizacja obszarów miejskich powinna być prowadzona z uwzględnieniem podejścia strategicznego i tworzenia określonej logiki interwencji, a nie zbioru niepowiązanych ze sobą działań.

W tym kontekście rewitalizacja musi być traktowana jako długotrwały proces, stanowiący stały element polityki rozwoju miast. Osiągnięcie pożądanego skutków i celów tego procesu wymaga określenia zadań rewitalizacji, identyfikacji potencjalnych uczestników procesu i zakresu działań, przygotowania zaplecza planistycznego oraz określenia ram prawnych, instytucjonalnych i finansowych. Dzięki tym elementom rewitalizacja może rzeczywiście powodować stopniowe

[w:] E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008, s. 131.

13 P. Healey, *The institutional challenge for sustainable urban regeneration*, „Cities” 1995, vol. 12, no. 4, s. 222.

14 M. Deakin, *A Community-Based Approach...*, s. 95–97.

15 *Podręcznik rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003, s. 12–13.

przystosowanie istniejących struktur miejskich do przemian społeczno-gospodarczych obserwowanych we współczesnych miastach¹⁶.

Rewitalizacja miast stała się tym samym podstawowym narzędziem zrównoważonego i trwałego rozwoju zapewniającego równowagę pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem. Odzwierciedleniem tej idei jest postulat wieloaspektowego i procesowego spojrzenia na problem przywracania do życia obszarów zdegradowanych¹⁷. Rewitalizacja polega na wdrożeniu na danym obszarze kompleksowego pakietu programów i projektów w celu przewycięzenia problemów występujących w różnych dziedzinach gospodarki miejskiej i stworzeniu w ten sposób sprzyjającego otoczenia dla inwestycji i modernizacji tkanki miejskiej¹⁸. Powiązanie kwestii społecznych, gospodarczych i technicznych to zatem nie tylko zabieg terminologiczny, ale istota zagadnienia, które – w odróżnieniu od tradycyjnych rozwiązań – odnosi się do całości życia miasta, a nie tylko do jego formy¹⁹. W tym kontekście rewitalizacja przyjmuje charakter holistycznego²⁰ procesu odnowy miejskiej, obejmującego wszystkie złożone i kompleksowe przemiany gospodarczej, społecznej i fizycznej przestrzeni miasta, prowadzącego do tworzenia zrównoważonego środowiska miejskiego. Aby tego typu programy miały szansę realizacji założonych celów, niezbędna jest koncentracja wysiłków i podejmowanie przekształceń o odpowiedniej skali przeobrażeń, realizowane poprzez współpracę publiczno-prywatną²¹.

Na gruncie zaprezentowanych rozważań charakter omawianego zjawiska najlepiej obrazują definicje zaprezentowane przez Petera Robertsa oraz Instytut

16 M. Bryx, A. Jadach-Sepioto (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, seria „Rewitalizacji miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 53.

17 S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 44; J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate Publishing, Ltd., Aldershot 2007, s. 92; C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The changing context of urban regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London – New York 2013, s. 41; P. Roberts, *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes, *Urban Regeneration. A handbook*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi 2006, s. 17; S. Palicki, *Rewitalizacja miast. Perspektywa rynku nieruchomości mieszkaniowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2020, s. 22–24.

18 Por. W. Czarnecki, *Rewitalizacja centrum Białegostoku jako problem rozwoju miasta u progu XXI wieku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004, s. 17–19.

19 K. Skalski, *Rewitalizacja dawnych dzielnic, prezentacja doświadczeń polskich*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 26, s. 41–44.

20 J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning...*, s. 92.

21 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, za *Podręcznik rewitalizacji*, s. 12–13.

Rozwoju Miast²². Według Roberta pod pojęciem rewitalizacji kryje się „[...] kompleksowa i zintegrowana wizja i działanie prowadzące do rozwiązania problemów miejskich i zmierzające do trwałej poprawy stanu ekonomicznego, fizycznego, społecznego i środowiskowego obszaru podlegającego zmianom”²³. Z kolei eksperci z Instytutu Rozwoju Miast postrzegają rewitalizację jako „[...] skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”²⁴.

Ponieważ rewitalizacja jest próbą zorganizowanej, planowej odpowiedzi na kumulację sytuacji kryzysowych, a istotnym aspektem kryzysu jest zjawisko wykluczenia społecznego, zgodnie z prezentowanym modelem osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem nie powinny w tym procesie być wyłącznie obiektem oddziaływania. Powinny one stać się aktywnymi uczestnikami rewitalizacji. Włączenie osób wykluczonych może następować poprzez zaangażowanie istniejących podmiotów ekonomii społecznej do prac porządkowych, budowlanych, remontowych czy animacyjno-edukacyjnych²⁵. W tym kontekście równowaga społeczna jest kolejnym ważnym zagadnieniem w procesie rewitalizacji. O sukcesie tego procesu można mówić, kiedy mieszkańcy obszarów zdegradowanych, w tym osoby zagrożone wykluczeniem, będą odnosić korzyści z zainicjowanych przemian. Ogólnym celem rewitalizacji byłoby zapewnienie mieszkańcom obszarów zdegradowanych takiej samej dostępności usług, jaka notowana jest na pozostałych obszarach w zakresie zatrudnienia, zdrowia, reprezentacji politycznej itp.²⁶ Skutkiem prowadzonych działań powinna być w szczególności poprawa dostępu grup ubogich do edukacji i zatrudnienia, a także polepszenie warunków mieszkaniowych i dostępności transportowej. Zintegrowane podejście pomaga zapobiegać

22 Szerszego przeglądu definicji rewitalizacji dokonuje Sobiech-Grabka w: K. Sobiech-Grabka, *Planowanie rewitalizacji: z ludźmi i dla ludzi*, [w:] A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, *Podmioty prywatne w strategicznym planowaniu przestrzennym i rewitalizacji*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2016, s. 19–20.

23 P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 17.

24 K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 7.

25 M. Kwiatkowski, *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy*, [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 19.

26 *Integrating Distressed Urban Areas. Territorial Development*, OECD, Paris 1998, s. 117.

nierównościami społecznymi, które mogą stanowić przeszkodę dla innowacji i dobrobytu gospodarczego.

Miejskie problemy są złożone i powiązane ze sobą, odpowiedź na nie musi zatem mieć charakter zintegrowany. Polityka miejska powinna wychodzić poza tradycyjne podejścia sektorowe i obejmować powiązania między polityką mieszkaniową, edukacyjną, transportową, a także sferami bezpieczeństwa, zdrowia i opieki społecznej. Oznacza to, że aspekty te nie powinny być traktowane osobno. W związku z tym instrumenty dotyczące fizycznych przekształceń miast należy łączyć z działaniami na rzecz edukacji, rozwoju gospodarczego, włączenia społecznego i ochrony środowiska.

4.2. Problematyka rewitalizacji w kontekście współpracy podmiotów publicznych i prywatnych

Koncepcja zintegrowanej rewitalizacji miast ma na celu optymalizację, zachowanie lub rewaloryzację całego istniejącego kapitału miejskiego (społecznego, urbanistycznego, dziedzictwa itp.)²⁷. Odróżnia to podejmowane działania od innych form interwencji, w których spośród całego miejskiego kapitału tylko wartość nieruchomości jest traktowana priorytetowo i maksymalizowana, często poprzez deprecjację innych form kapitału miejskiego, w szczególności kapitału społecznego. W podejściu zintegrowanym ubogie obszary miejskie postrzegane są jako źródło niewykorzystanego kapitału ludzkiego i fizycznego, którego potencjał musi zostać odblokowany, aby przyczynić się do ogólnego rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego miasta.

Tworzenie polityki miejskiej, w tym polityki rewitalizacji, nie może ograniczać się do pojedynczej instytucji lub szczebla administracji terytorialnej. W opracowywanie polityki i jej realizację muszą zostać zaangażowane zarówno sektor publiczny, prywatny, jak i społeczeństwo. Warunkiem powodzenia zintegrowanego rozwoju miejskiego jest wielodyscyplinarna współpraca poszczególnych poziomów administracji, a także koordynacja polityk i programów na nich realizowanych²⁸.

27 Toledo Reference Document on Integrated Urban Regeneration and Its Strategic Potential for a Smarter, More Sustainable and Socially Inclusive Urban Development in Europe, Toledo, 10.06.2010, s. 6, https://www.ccre.org/docs/2010_06_04_toledo_declaration_final.pdf (dostęp: 21.08.2020).

28 M. Parkinson, *Integrated Urban Regeneration in 2014: Anything New Under the Sun and so What for Spain?*, European Institute for Urban Affairs, 2014, s. 11–13, <https://www.diba.cat/documents/228621/31438172/Integrated+Urban+Regeneration+in+2014+-+Anything+>

Rewitalizacja jest procesem angażującym wiele podmiotów dążących do realizacji zróżnicowanych celów. Głównym inicjatorem, organizatorem i koordynatorem procesu rewitalizacji są władze lokalne. Ustawa o rewitalizacji wskazuje, że interesariuszami rewitalizacji są w szczególności²⁹:

- mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczności nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, społeczne inicjatywy mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- pozostali mieszkańcy gminy;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia państwa.

Rewitalizacja jest zatem z definicji procesem opartym na szerokim partnerstwie. Za zaangażowaniem w ten proces wielu podmiotów przemawia możliwość aktywizacji i wykorzystania zasobów będących w ich posiadaniu. Nie chodzi tu jedynie o zasoby finansowe, ale także o kapitał ludzki. Podejście partnerskie umożliwi podjęcie działań w wielu różnych sferach równocześnie. Inne argumenty wskazują, że zaangażowanie sektora prywatnego zwiększa efektywność interwencji i ułatwia podejmowanie działań międzysektorowych. Natomiast włączenie społeczności lokalnej umożliwi uzyskanie znacznie doskonalszych (lepiej dopasowanych do potrzeb) i trwalszych (szeroko akceptowanych) rozwiązań. Katalog potencjalnych interesariuszy i partnerów rewitalizacji jest szeroki. Partnerem w rewitalizacji może być praktycznie każdy podmiot – instytucja, firma, a także osoba fizyczna działająca na obszarze lub w inny sposób związana z fragmentem miasta wskazanym do rewitalizacji³⁰. Na tym etapie ważne jest rozpoznanie potencjalnych partnerów, ich kompetencji i głównych dziedzin, w których działają.

Niezbędnym elementem przekształceń obszarów miejskich jest zatem rozwój silnych partnerstw w udziale mieszkańców, społeczeństwa obywatelskiego, lokalnej

new+under+the+sun+and+so+what+for+Spain+-+M.+Parkinson+2014.pdf/88e241ad-0a6d-4466-b6ea-e22e44ad2de8 (dostęp: 9.09.2021).

29 Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1398 z późn. zm.).

30 Por. K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 93.

gospodarki i różnych szczebli władzy³¹. Udział mieszkańców i podmiotów prywatnych czy społecznych umożliwia wykorzystanie ich innowacyjności i opracowanie rozwiązań dostosowanych do lokalnych potrzeb i specyfiki. Jest to szczególnie istotne, ponieważ zintegrowana rewitalizacja miast nie może zostać osiągnięta poprzez zastosowanie rozwiązań uniwersalnych i powielanie utartych schematów.

Właściciele nieruchomości oraz inwestorzy, deweloperzy i kredytodawcy stanowią, obok władz lokalnych, główną grupę zapewniającą finansowanie procesu rewitalizacji. Podstawowym celem właścicieli nieruchomości w procesie rewitalizacji jest osiągnięcie wzrostu ich wartości. Jednak mogą oni realizować także inne dążenia, jak na przykład: wzrost dochodów, poprawa wizerunku, prestiż, zmiana struktury najemców, wykorzystanie zewnętrznego, preferencyjnego finansowania czy uzyskanie ulg podatkowych.

Ważną rolę w procesie rewitalizacji mogą odgrywać deweloperzy – jako podmioty koncentrujące się na inwestycjach obarczonych często wyższym ryzykiem, obejmujących zmiany funkcji nieruchomości, które mogą przynieść potencjalnie wysoki zwrot z inwestycji³². Deweloperzy będą także przyciągać na obszar rewitalizacji inwestorów zainteresowanych podjęciem wyższego ryzyka i uzyskaniem potencjalnie wyższych stóp zwrotu.

W ujęciu tradycyjnym rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jest zadaniem stojącym przed władzami lokalnymi³³. Jednak coraz częściej pojawiają się głosy podnoszące konieczność zwiększania zaangażowania sektora prywatnego w opisywany proces. Przede wszystkim wynika to z faktu, że sektor publiczny nie jest w stanie sam udźwignąć, zwłaszcza pod względem finansowym, tak złożonego procesu. Argumenty te pojawiły się również w dokumentach wspólnotowych. Dokument referencyjny z Toledo prezentuje stanowisko wspólnoty w tej sprawie: „Finansowanie publiczne w ramach rewitalizacji obszarów miejskich jest uznawane za klucz do osiągnięcia celów społecznych i środowiskowych w perspektywie średnio- i długookresowej, ale w obecnej sytuacji, kiedy środki publiczne są ograniczone, może występować konieczność połączenia różnych rodzajów finansowania publicznego (europejskich funduszy strukturalnych, funduszy krajowych, regionalnych i lokalnych itp.) z innymi formułami i nowymi środkami finansowania (kredytami, funduszami obrotowymi, programem JESSICA itp.), jak również

31 European Commission, *Integrated Sustainable Urban Development Cohesion Policy 2014–2020*, European Commission, Brussels 2014, s. 2.

32 J. Jensen, J.N. Larsen, *Public-private collaboration in area-based urban regeneration: less contract – more contact*, Paper for Cities without limits. International Conference of the European Urban Research Association (EURA), Copenhagen 2011.

33 S. Ngwabi, *Urban Regeneration & Private Sector Investment: Exploring Private Sector Perception of Urban Regeneration Initiatives in the Johannesburg Inner City*, University of Pretoria, Pretoria 2009.

z nowymi zachętami finansowymi i podatkowymi dla przedsiębiorstw prywatnych, dążących do zwiększania udziału własności prywatnej, podmiotów finansowych i innych podmiotów miejskich w rewitalizacji obszarów miejskich”³⁴.

Potrzeby rewitalizacyjne miast zdecydowanie przewyższają możliwości finansowe budżetów lokalnych. Dlatego konieczne są działania ukierunkowane na stymulowanie inwestycji prywatnych oraz elastyczność w alokacji zasobów³⁵. Konstruowanie ram finansowych programu rewitalizacji opiera się zatem na zasadzie łączenia środków z różnych dostępnych źródeł oraz optymalnego wykorzystania istniejących instrumentów i mechanizmów finansowania. Źródła finansowania rewitalizacji mogą mieć charakter³⁶:

- publicznych środków krajowych, pochodzących z budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych (np. funduszu ochrony środowiska, termomodernizacji, ochrony zabytków itp.), budżetów jednostek samorządu terytorialnego, innych jednostek sektora finansów publicznych, obligacji komunalnych, zysków ze sprzedaży nieruchomości publicznych, jednostek sektora finansów publicznych;
- publicznych środków wspólnotowych, pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a w szczególności z funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Europejskiego Funduszu Społecznego, udostępnianych w postaci dotacji oraz funduszy zwrotnych, na przykład inicjatywy JESSICA;
- innych publicznych środków – pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego lub instytucji międzynarodowych, takich jak: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Rozwoju Rady Europy czy Bank Światowy;
- partnerstwa publiczno-prywatnego;
- kredytów, pożyczek, leasingu czy też
- środków prywatnych.

Włączanie sektora prywatnego w proces rewitalizacji służy nie tylko pozyskaniu źródeł finansowania, ale przyczynia się także do korzystniejszego podziału ryzyka i odpowiedzialności między sektorem publicznym i prywatnym. Sprzyja to zachowaniu równowagi między zaangażowaniem obu stron w proces rozwoju miast, na którym również obie strony korzystają.

Podmioty sektora prywatnego funkcjonujące na obszarze poddawanych rewitalizacji, a także te, które pojawiają się na tym obszarze w trakcie i po dokonaniu

34 Toledo Reference Document..., s. 8.

35 LUDA, *Compendium: Handbook 2 Approaches to urban rehabilitation*, 2005, s. 38, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook2.pdf> (dostęp: 9.09.2021).

36 Por. S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości...*, s. 146–147.

przemian, staną się beneficjentami tego procesu, w związku z tym powinny również uczestniczyć w jego współfinansowaniu oraz planowaniu i realizacji. Według ankiety przeprowadzonej w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej, krajach kandydujących oraz Norwegii i Szwajcarii 55% respondentów wskazało, że podmioty prywatne zawsze (7%) lub często (48%) czerpią korzyści ekonomiczne z procesu rewitalizacji³⁷.

Udział sektora prywatnego w procesie rewitalizacji pozwala na zwiększenie skali inwestycji, a także, w konsekwencji, zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia efektu synergii. Wielu autorów wyraża przekonanie, że zaangażowanie partnerów prywatnych w proces rewitalizacji sprzyjać będzie zwiększeniu efektywności tych przedsięwzięć. Sektor prywatny uznawany jest za bardziej produktywny, innowacyjny i efektywny³⁸. Może on wnieść do procesu rewitalizacji doświadczenie w zarządzaniu projektami, umiejętności z zakresu księgowości i finansów, racjonalność oraz lepsze dostosowanie programów do potrzeb rynku pracy i całej gospodarki³⁹.

Inwestycje sektora prywatnego są postrzegane jako stymulanty rozwoju gospodarczego i element przyciągający zwiększoną aktywność inwestycyjną⁴⁰. Kolejnym z argumentów przemawiających za angażowaniem sektora prywatnego jest jego korzystny wpływ na prestiż czy wizerunek. Pozyskanie dużych inwestorów prywatnych pomaga w zmianie wizerunku dotychczas zaniedbanej części miasta⁴¹. Z perspektywy sektora publicznego zaangażowanie podmiotów prywatnych w projekty rewitalizacyjne może przynieść wiele korzyści. Warto także przyjrzeć się korzyściom i motywacjom do uczestnictwa w tym procesie inwestorów prywatnych.

37 Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, *Integrated Urban Regeneration in Europe. Summary Document*, Valladolid 2010.

38 Warto podkreślić, że istnieją także głosy podważające ten paradygmat, jak choćby Marianny Mazzucato. Szerzej: M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo: obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016. Ponadto pojawiają się także pytania o to, czy w PPP sektor prywatny zachowuje opisane walory, a także od czego zależy zdolność do zachowania tych walorów w ramach projektów PPP.

39 E. Simpson, *The impacts of attempts to stimulate private sector involvement and investment in the urban regeneration process: the case of the city of Glasgow*, PhD thesis, University of Glasgow, Glasgow 1999, <https://theses.gla.ac.uk/2740/1/1999simpsonphd.pdf> (dostęp: 15.08.2021).

40 Oczywiście nie jest to cecha zarezerwowana jedynie dla sektora prywatnego. Inwestycje publiczne również mogą generować takie efekty. Jednak z uwagi na ograniczoną dostępność środków publicznych coraz większy nacisk kładziony jest na włączanie i pobudzanie właśnie inwestycji sektora prywatnego.

41 S. Ngwabi, *Urban Regeneration...*

Wśród motywów, którymi kierują się podmioty prywatne przy podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu się w inwestycje na obszarach objętych procesem rewitalizacji, znaleźć można następujące czynniki:

- oczekiwany łączny zwrot z inwestycji (oczekiwanie ponadprzeciętnych, zakumulowanych nadwyżek);
- bezpieczeństwo inwestycji (podział ryzyka);
- dywersyfikacja;
- nowe możliwości rozwojowe;
- społeczna odpowiedzialność biznesu;
- zobowiązania – związek ze społecznością lokalną.

Podmioty prywatne inwestujące w rewitalizację angażują się w nią głównie w oczekiwaniu ponadprzeciętnych nadwyżek finansowych. Mogą także postrzegać projekty rewitalizacyjne jako okazję do dywersyfikacji portfela inwestycji, chociaż największe znaczenie przypisywane jest poziomowi zwrotu z inwestycji⁴².

Obszary poddawane rewitalizacji stanowią niedocenianą część rynku nieruchomości. Raport z europejskich rynków nieruchomości przygotowany przez PwC i Urban Land Institute wskazuje, że w średnim i długim okresie procesy rewitalizacji miast mogą oferować nowe możliwości inwestycyjne. Wychodząc z założenia, że jakość miasta jest efektem jakości nieruchomości miejskich, należy pamiętać, że niektóre z przekształcanych obszarów stanowią ściśle centra miast lub ich najbliższe sąsiedztwo.

Inwestorzy prywatni angażują się w projekty rewitalizacyjne także motywowani społeczną odpowiedzialnością biznesu lub zobowiązaniami wobec społeczności lokalnej. Mimo że te czynniki nie przekładają się bezpośrednio na korzyści ekonomiczne, mogą przyczynić się do polepszenia sytuacji rynkowej przedsiębiorstwa, przykładowo poprzez zwiększenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców (i ich mobilności na rynku pracy) czy szkolenia. Poprzez rozwój kwalifikacji społeczności lokalnej przedsiębiorstwo zapewnia sobie stabilny dopływ wykwalifikowanych pracowników oraz kształtuje swój pozytywny wizerunek i reputację.

W okresie osłabienia koniunktury można spodziewać się zwiększonego zainteresowania inwestorów projektami rewitalizacyjnymi w związku z ich acyklicznością właściwościami⁴³. Badania prowadzone przez Homes and Communities Agency⁴⁴ dowodzą, że inwestycje rewitalizacyjne są zaskakująco wytrzymałe w obliczu kryzysu. Największy potencjał w zakresie generowania ponadprzeciętnych stóp

42 A. Adair i wsp., *Investment performance within urban regeneration locations*, „Journal of Property Investment and Finance” 2005, vol. 23, no. 1, s. 7–21.

43 A. Adair i wsp., *Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration*, „Urban Studies” 1999, vol. 36, no. 12, s. 2031–2045.

44 *IPD Regeneration Index*, Homes and Communities Agency, London 2009.

zwrotu wykazują projekty mniejszej skali, powstające na obszarach wielofunkcyjnych. W tych przypadkach przyrost wartości nieruchomości mieszkaniowych na obszarach rewitalizowanych może stanowić mocny impuls rozwojowy. Dążenie do wykorzystania tego trendu w dłuższej perspektywie może być silną zachętą dla inwestorów i potencjalnym źródłem kapitału. W długim okresie nieruchomości mieszkaniowe poddane modernizacji w ramach procesu rewitalizacji generują wyższe stopy zwrotu niż notowane na obszarach sąsiednich, nieobjętych tym procesem.

4.3. Rewitalizacja i partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii

4.3.1. Zasady formalno-prawne

Założenia teoretyczne, które analizowano we wcześniejszej części rozdziału, można badać na „żywym organizmie”. Ze względu na doświadczenia wielu dziesięcioleci prowadzenia procesów rewitalizacji oraz udziału w nich podmiotów prywatnych jako studium przypadku wybrano Wielką Brytanię. Wyraźnie można dostrzec tam ewolucję uwarunkowań instytucjonalnych, która wynikała z poszukiwania nowych instrumentów i rozwiązań w odpowiedzi na pojawianie się z biegiem czasu odmiennych potrzeb i problemów. Władze, tworząc ramy prawne i organizacyjne, starały się znaleźć drogę do uzyskania jak najlepszych efektów, co jednak nie zawsze się udawało.

Zróznicowane przyczyny degradacji miast w Wielkiej Brytanii spowodowały konieczność stosowania rozmaitych instrumentów służących realizacji zakładanych celów. Jednakże pewne elementy miały bez wątpienia charakter trwały, długofalowe strategie zmierzały między innymi do rozwiązania problemu bezrobocia, niskiego poziomu wykształcenia, nasilonej przestępczości na określonych obszarach. Starano się także przekształcać tkankę miejską poprzez poprawę infrastruktury, lepsze warunki mieszkaniowe i ponowne zagospodarowanie opuszczonych terenów i budynków. W latach czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku regeneracja odnosiła się do tkanki fizycznej, w sześćdziesiątych miała kontekst społeczny, w siedemdziesiątych służyła wzrostowi gospodarczemu, w osiemdziesiątych punkt nacisku położony był na inwestowanie w nieruchomości, w dziewięćdziesiątych starano się tworzyć lokalne wspólnoty, a w ostatnich latach celem jest zrównoważony rozwój⁴⁵.

45 A. Adair i wsp., *Urban Regeneration: opportunities for property investment*, Investment Property Forum, London 2009.

Uważa się, że problemy generujące potrzeby rewitalizacyjne zostały dostrzeżone w Wielkiej Brytanii na szczeblu centralnym w końcu lat sześćdziesiątych – odpowiedzią na nie był Local Government Grants (Social Need) Act, wydany w 1969 roku⁴⁶. Wzrost liczby ubogich mieszkańców miast, pochodzących z dawnych kolonii brytyjskich, często wywoływał napięcia i konflikty rasowe. Warunki mieszkaniowe tzw. biedoty miejskiej charakteryzowały się niskim poziomem jakości, powszechne były zespoły wieżowców bez infrastruktury społecznej, zieleni, zlokalizowane nierzadko w śródmieściu. Stworzono Urban Programme na wzór amerykański. Uważano, że istnieje *culture of poverty* i należy ją zmienić za pomocą działań modernizujących obszary miejskie⁴⁷. Starano się wspierać działania inwestycyjne, poprawę stanu technicznego budynków, ale także finansowano projekty społeczne, co stawało się istotnym elementem odnowy miast ze względu na poszerzający się problem ubytku ludności z centrów miast i bezrobocia. Kolejna ustawa – Inner Urban Areas Act – wydana w 1978 roku⁴⁸, wskazała na trzy kategorie deprywacji. Siedem obszarów o najwyższym poziomie zaniedbania (Liverpool, Birmingham, London Docklands, Hackney i Islington, Manchester i Salford, Lambeth, Newcastle i Gateshead) zawiązało *Inner City Partnerships* (ICPs)⁴⁹. Ten nowy instrument miał służyć wspólnemu wypracowaniu strategii przez władze centralne i samorządowe. Od samorządu lokalnego oczekiwano przedstawienia planu zlikwidowania wielowymiarowej deprywacji danego obszaru, a finansowaniem miały zająć się odpowiednie komórki centralne. Budżet przeznaczony na działania rewitalizacyjne podwyższono z 30 mln GBP do 125 mln GBP rocznie, z czego 75 mln GBP przeznaczono dla ICPs. Dodatkowe środki pochodziły z funduszy dedykowanych poszczególnym typom działalności, na przykład edukacji, mieszkalnictwu czy transportowi. Idea przewodnia była nowa i obiecująca, ale jej realizacja zależała od rzeczywistej współpracy szczebla centralnego i lokalnego, zakładano także współdziałanie sektora prywatnych przedsiębiorstw⁵⁰.

46 Local Government Grants (Social Need) Act pozwalał samorządom lokalnym ubiegać się o granty na zaspokojenie szczególnych potrzeb społecznych na obszarach miejskich. Pieniądze pochodziły z budżetu państwa.

47 K. Thorpe, *UK Urban Regeneration Policy for Competitiveness: A Government Perspective*, „LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs” 2017, vol. 8, no. 2, s. 33–53.

48 Inner Urban Areas Act był próbą realizacji założeń dokumentu rządowego Policy for the Inner Cities. Jego celem było wzmocnienie możliwości podejmowania działań przez władze samorządowe.

49 R. Nabarro, *Inner City Partnerships: An Assessment of the First Programmes*, „The Town Planning Review” 1980, vol. 51, no. 1, s. 25–38.

50 M. Parkinson, S. Wilks, *The politics of inner-city partnerships*, [w:] M. Goldsmith (red.), *New Research in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot 1986, s. 290–307.

Podjęmowane działania nie przyniosły sukcesów. Wynikało to z wielu uwarunkowań, między innymi brakowało doświadczeń we współpracy, promowaniu lokalnych przedsiębiorstw, nie było „oddolnego odzewu”, reprezentacji różnych lokalnych interesariuszy w partnerstwach⁵¹. Ze względu na zmiany polityczne – przejście władzy przez konserwatystów w 1979 roku – pojawiły się nowe pomysły na działalność rewitalizacyjną miast. Sytuacja społeczno-gospodarcza była trudna, nasiliły się konflikty, wybuchały zamieszki w miastach. Na wzór Stanów Zjednoczonych władze postanowiły oprzeć się na inicjatywie prywatnej i zaangażować znacznie silniej niż poprzednio przedsiębiorców do rewitalizacji⁵². Pierwszą inicjatywą, która do tego zmierzała, było powołanie do życia nowego źródła finansowania – Urban Development Grant (UDG). Podstawowym celem działań miała być aktywizacja gospodarcza zdegradowanych obszarów, realizowana przez prywatnych przedsiębiorców, inwestujących między innymi na rynku nieruchomości – to ich potrzeby i zamierzenia stały się najważniejsze, cele samorządu znalazły się na dalszym planie. Coraz bardziej wzrastało znaczenie wskaźników gospodarczych, w szczególności wykorzystywanych w działalności biznesowej. Urban Development Corporations stały się podstawowymi instrumentami rewitalizacji epoki Margaret Thatcher, były odpowiedzialne przed organami centralnymi, a ich celem była poprawa stanu technicznego zasobów miejskich. Mając duże budżety, dokonywały zakupu gruntów (miały też uprawnienia wywłaszczeniowe), przekształcały, doprowadzały infrastrukturę, prowadziły też działania promocyjne (marketing terytorialny)⁵³.

Zakres angażowania w problemy społeczne był zróżnicowany, co wynikało także z braku głębszej współpracy z samorządami lokalnymi. Poziom marginalizacji samorządu lokalnego był widoczny między innymi w braku konsultacji założeń polityki miejskiej przedstawionych w dokumencie *Action for Cities*⁵⁴. Przyczyną takiego podejścia była odmienność polityczna władzy szczebla centralnego i lokalnego – ten ostatni był bardzo często związany z Partią Pracy. Nastąpiły jednak dalsze zmiany polityczne i w ich konsekwencji rządząca partia konserwatywna zaczęła konsultować swoje działania z władzami samorządowymi⁵⁵.

51 J.S. Davies, *Partnerships and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*, Routledge, London 2017.

52 N. Bailey, A. Barker, K. MacDonald, *Partnership agencies in British urban policy*, „The Natural and Built Environment Series” 6, UCL Press, London 1995.

53 H. Thomas, R. Imrie, *Urban development corporations and local governance in the UK*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie” 1997, vol. 88, no. 1, s. 53–64.

54 P. Lawless, *Partnership in urban regeneration in the UK: the Sheffield central area study*, „Urban Studies” 1994, vol. 31, no. 8, s. 1303–1324.

55 O.S. Smith, *Action for Cities: the Thatcher government and inner-city policy*, „Urban History” 2020, vol. 47, no. 2, s. 274–291.

Polityka miejska lat osiemdziesiątych była przedmiotem krytyki wyrażonej między innymi przez Audit Commission, która wskazywała na brak koordynacji miejskich programów rewitalizacji⁵⁶. Potencjalni partnerzy prywatni zgłaszali przerost biurokracji. Odejście premier Margaret Thatcher i związanych z nią polityków spowodowało zmiany w miejskiej polityce rewitalizacyjnej. W maju 1991 roku wprowadzono program City Challenge. Powrócono do rozwoju inicjatyw lokalnych, a samorząd lokalny stał się podstawowym podmiotem podejmującym działania, jednakże jego podejście zmieniło się na bardziej biznesowe, oparte na wskaźnikach ekonomicznych. Wśród stosowanych rozwiązań można wyróżnić prywatyzację mieszkaniowych zasobów komunalnych i silniejszą współpracę z przedsiębiorcami prywatnymi. Koncentrowano się na aktywizacji inwestycji rynkowych na rewitalizowanych obszarach.

W 1994 roku wprowadzono Single Regeneration Budget, który połączył dwadzieścia programów, w tym City Challenge, i stał się pokazowym programem rewitalizacji. Jego założenia opierały się na trzech filarach: partnerstwie, integracji działań ekonomicznych i społecznych oraz wspieraniu konkurencyjności. Ze względu na kolejne zmiany polityczne na szczeblu centralnym i przejście władzy przez Partię Pracy w 1997 roku nastąpiła modyfikacja w kierunku wzrostu znaczenia potrzeb społecznych. Kryteria wyboru projektów do dofinansowania powiązane zostały z wynikami Index of Land Deprivation oraz szczegółnymi uwarunkowaniami lokalnymi. Starano się też integrować w większym stopniu działania poszczególnych partnerstw i władzy regionalnej.

W kolejnych latach 80% środków przeznaczano dla obszarów charakteryzujących się głęboką i wielowymiarową deprawacją. Uznano, że trzema głównymi źródłami niskiej efektywności podejmowanych działań są czynnik ludzki, brak spojrzenia strategicznego i nadmierna biurokracja. Ten pierwszy element dotyczył braku ludzi, którzy, działając lokalnie, stanowiliby istotny czynnik aktywizacji rewitalizacji. Aby temu zaradzić, 10% środków przeznaczono na edukację i szkolenia potencjalnych lokalnych liderów rewitalizacji. Drugi problem wynikał z nadmiernej koncentracji na sprawach lokalnych i braku opracowania strategii działań w kontekście regionalnym, a różnice między rozwojem poszczególnych regionów były bardzo duże.

W 1997 roku, aby skorzystać z francuskich wzorów rewitalizacji dotyczących decentralizacji podmiotów za nią odpowiedzialnych, pojawiła się nowa inicjatywa Local Government Association⁵⁷, wyrażona w postaci New Commitment to Regeneration i powstania Central-Local Partnerships. Wdrożono program pilotażowy,

56 National Audit Office, *Regenerating the Inner Cities*, London 1990.

57 LGA zrzesza 327 z 333 samorządów lokalnych Anglii.

który objął dwadzieścia dwie jednostki samorządowe. Starano się przede wszystkim poprawić komunikację między poziomem centralnym i lokalnym. Nowa inicjatywa przypominała znane z przeszłości Inner City Partnership, ale z większym naciskiem na koordynację działań na obu poziomach, angażowanie innych sektorów, w tym prywatnych przedsiębiorstw jako składowych partnerstwa, oraz z obowiązkiem tworzenia indywidualnych strategii rewitalizacji, służących rozwiązywaniu lokalnych problemów gospodarczych i społecznych⁵⁸. Pomimo założeń udział przedsiębiorstw prywatnych w partnerstwach nie był znaczący; te, które skoncentrowały się na wprowadzaniu w życie konkretnych projektów rewitalizacji, a nie na budowaniu strategii, miały największe osiągnięcia⁵⁹. W dalszym ciągu poważnym obciążeniem była biurokracja i brak zaufania na linii samorząd – prywatni przedsiębiorcy.

W 1999 roku powołano Regional Development Agencies, które miały wpływać na wyrównywanie różnic regionalnych. Ze względu na mnogość wymagań, także proceduralnych, wskazywanych w Single Regeneration Budget nasilił się problem rozrostu biurokracji, co przyczyniło się do zwiększenia popularności nowych jednostek.

W 2000 roku zmieniono koncepcję działań rewitalizacyjnych i zaprzestano koncentracji na centralnych częściach miast⁶⁰. Odnowa miała dotyczyć całego obszaru, łącznie z przedmieściami i miała polegać na poprawie warunków życia mieszkańców zarówno w kontekście środowiska, gospodarki, jak i potrzeb społecznych. Uznano, że niezbędna jest odpowiednia polityka lokalna o charakterze długoterminowym, silne zaangażowanie społeczności lokalnej w odnowę miasta, które samo w sobie jest aktywem. Przewidywano powołanie dwunastu nowych Urban Regeneration Companies, wzrost nakładów finansowych z budżetu centralnego, nowe rozwiązania planistyczne i udogodnienia dla deweloperów. Zaczęto wykorzystywać mechanizmy Local Area Agreements (LAAs)⁶¹ i Multi Area Agreements (MAAs)⁶². Od 2010 roku rewitalizację uważa się za istotny

58 S. Tiesdell, P. Allmendinger, *Neighbourhood regeneration and New Labour's third way*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2001, vol. 19, no. 6, s. 903–926.

59 J.S. Davies, *Partnerships and regimes...*

60 Department for the Environment, *Transport and the Regions (2000) Our Towns and Cities: Towards an Urban Renaissance*, „Urban White Paper”, London 2000.

61 W Wielkiej Brytanii to trzyletnia umowa między rządem centralnym a obszarem lokalnym dotycząca Local Strategic Partnership. Zawiera zestaw celów, do osiągnięcia których zobowiązują się organizacje lokalne, oraz plan realizacji, określający, co każdy partner zamierza zrobić, aby osiągnąć te cele.

62 W Wielkiej Brytanii to umowa między rządem centralnym a jednostkami lokalnymi, której cel to wspólne działanie na rzecz poprawy lokalnego dobrobytu gospodarczego. Podpisano piętnaście takich umów, zostały one jednak przekształcone w inne formy, a następnie całkowicie zniesione w 2015 roku.

element rozwoju gospodarczego w szerokim kontekście, między innymi w odniesieniu do mieszkalnictwa, zdrowia i zatrudnienia⁶³. Powołano do życia Local Enterprise Partnerships (LEPs), zniesiono Regional Development Agencies. Celem nowych podmiotów miało być zebranie razem liderów biznesu i społeczeństwa, stworzenie funkcjonalnego obszaru gospodarczego, na którym priorytetowo traktuje się inwestycje najsukuteczniej napędzające wzrost⁶⁴. W 2013 roku powołano specjalny fundusz Local Growth Fund, z którego finansowano działania w poszczególnych LEP-ach. Środki mogły być przeznaczane na projekty infrastrukturalne, rewitalizacyjne, rozwoju kompetencji i umiejętności. Wybór proponowanych działań należał do społeczności lokalnej i był wyrazem lokalnych strategicznych planów gospodarczych. Jak wskazują wyniki funkcjonowania 38 LEP-ów, są pomiędzy nimi znaczące różnice⁶⁵.

Kolejnym elementem, który wpłynął na procesy rewitalizacyjne, było zwrócenie uwagi na różnice w poziomie rozwoju Londynu i jego sąsiedztwa a pozostałych części kraju⁶⁶. Wskazano, że polityka rządu może wykorzystywać rozmaite narzędzia do stymulowania wzrostu, istotne jest wsparcie rewitalizacji nie tylko w postaci finansowania infrastruktury technicznej, transportu, mieszkalnictwa itd., ale także wydatki na edukację na wszystkich poziomach, na badania i innowacje. W 2017 roku podkreślono wagę mieszkalnictwa, konieczność tworzenia *compact city* oraz zagęszczania zabudowy przy centrach komunikacyjnych⁶⁷.

Obecnie, poza rewitalizacją, która w zintegrowany sposób obejmuje duże obszary, możliwe jest także wykorzystanie narzędzi w znacznie mniejszej skali. Można tu wymienić: *enterprise zones, high streets and town centres, coastal communities*. Strefy przedsiębiorczości (*enterprise zones*) zostały powołane do życia w 2012 roku, w 2020 roku było ich w Anglii 45. Są to obszary wybrane przy wsparciu LEP-ów, oferują ulgi podatkowe, uproszczony system planowania przestrzennego oraz otrzymują wsparcie rządowe na superszybkie łącze szerokopasmowe⁶⁸. Procesy rewitalizacji w centrach miast (*high streets and town centres*) są współfinansowane przez rząd – tworzy się wiele zachęt dla prywatnych inwestycji oferujących nowe powierzchnie mieszkalne, rekreacyjne i publiczne, wspiera rewitalizację

63 HM Treasury, Department for Communities and Local Government, *Total place: a whole area approach to public services*, Paper 74/2010, London.

64 K. Thorpe, *UK Urban Regeneration Policy for Competitiveness...*

65 BEIS, *BEIS LEP Outlook Report 2019. An assessment of economic performance of Local Enterprise Partnership geographical areas*, „Research Paper” no. 2020/021.

66 BEIS, *Building Our Industrial Strategy*, „Green Paper”, London 2017.

67 Department for Communities and Local Government, *Fixing Our Broken Housing Market*, „White Paper”, London 2017.

68 M. Ward, *Enterprise Zones*, „Briefing Paper”, no. 5942, The House of Commons Library, London 2020.

na przykład dworców kolejowych, przekazuje się grunt będący własnością publiczną na nowe komercyjne projekty mieszkaniowe, co sprzyja także zagospodarowaniu terenów zdegradowanych⁶⁹. Wsparcie odnowy miast nadmorskich (*coastal communities*) polega na zaangażowaniu rządu w tworzenie miejsc pracy, budowanie infrastruktury i pobudzanie lokalnego wzrostu. Wiele nadmorskich miast ucierpiało ekonomicznie i fizycznie ze względu na zmianę wzorców kulturowych spędzania czasu wolnego. Konieczne stało się odkrycie nowych walorów tych miejsc, wzmocnienie ich atrakcyjności. Od 2012 roku działa specjalny fundusz przeznaczony na wspieranie zrównoważonego wzrostu, rewitalizacji i zatrudnienia w miejscowościach nadmorskich⁷⁰.

Szerszy udział podmiotów prywatnych w zadaniach realizowanych przez podmioty publiczne uwidocznił się w Wielkiej Brytanii w latach siedemdziesiątych w związku z problemami gospodarczymi. Na skutek dramatycznego wzrostu cen ropy naftowej nastąpiło załamanie gospodarcze i rząd, dysponując ograniczonymi środkami finansowymi, a jednocześnie starając się zaspokoić potrzeby związane z realizacją zadań publicznych, zwrócił się w kierunku prywatnych przedsiębiorców. Rządząca partia konserwatywna w latach osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych propagowała program prywatyzacji usług publicznych, między innymi w zakresie dostarczania mediów, gospodarki wodno-ściekowej, ale także transportu lotniczego i kolejowego, stosowano również koncesje w zakresie infrastruktury drogowej⁷¹. Jak wskazywano, sektor publiczny był znacząco niedoinwestowany w zakresie standardu i ilości usług publicznych⁷². Między latami siedemdziesiątymi i dziewięćdziesiątymi zmniejszyła się liczba inwestycji publicznych, potęgowały się zaległości w naprawach i konserwacji, jakość administracji publicznej była niska (m.in. w 1997 roku wartość niezbędnych napraw w szkołach oszacowano na około 7 mld GBP, a w obiektach ochrony zdrowia na ponad 3 mld GBP⁷³). W 1992 roku wprowadzono formalnie instrument pozwalający na zinstytucjonalizowanie współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi – Private Finance Initiative (PFI). Jest to struktura finansowana w ramach projektu, w której zamawiający z sektora publicznego udziela zamówienia w drodze

69 Department for Communities and Local Government, *High streets and town centres in 2030. Report*, London 2019.

70 Radius Data Exchange, *Turning the tide: seaside regeneration. Report 2020*, <https://securefirms.egi.co.uk/EG9HJ-turning-the-tide> (dostęp: 8.09.2021).

71 T. Marshall, H. Beatty, S. Cundall, *The Public-Private Partnership Law Review: United Kingdom*, [w:] P. Mitchell, M. Job (red.), *The Public-Private Partnership Law Review*, edition 7, Law Business Research Ltd., 2021, <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/united-kingdom> (dostęp: 9.09.2021).

72 HM Treasury, *PFI: strengthening long-term partnerships*, London 2006.

73 Tamże.

konkurencyjnego przetargu na zaprojektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację określonej infrastruktury publicznej. Co do zasady jednostka sektora publicznego nie płaci za składnik aktywów w trakcie budowy, za to uiszcza miesięczną opłatę. Ta płatność obejmuje między innymi koszty budowy, finansowania i konserwacji. Wysokość płatności jest zmniejszana, jeśli usługi nie są dostarczane według standardów określonych w umowie. Ten mechanizm płatności stanowi podstawę transferu ryzyka do sektora prywatnego⁷⁴. W 1994 roku wprowadzono zasadę, iż żaden publiczny projekt inwestycyjny nie zostanie zaakceptowany, jeśli nie będzie przeprowadzone rozpoznanie możliwości realizacji poprzez mechanizm PFI. Początkowo chodziło przede wszystkim o instytucje rządowe, a od 1996 roku dołączono samorząd⁷⁵.

W przeciwieństwie do wielu innych państw w Wielkiej Brytanii⁷⁶ nie ma specjalnego prawa dotyczącego PPP. Regulacje prawne, w tym prawo zobowiązań, prawo spółek, prawo konkurencji, prawo pracy i prawo podatkowe, mają zastosowanie do PPP tak jak do wszelkich innych projektów. Natomiast przy Ministerstwie Skarbu powołano specjalny organ Private Finance Taskforce, którego zadaniami były tworzenie standardów dla PFI i kontrola funkcjonujących partnerstw. W 2000 roku wyodrębniły się z niego dwa podmioty: Partnership UK oraz Office of Government⁷⁷.

Podejście do PFI zostało w dużej mierze ukształtowane poprzez wydanie w 1999 roku *Wytycznych dotyczących standaryzacji kontraktów PFI* (SOPC), w których określono zalecane i wymagane postanowienia, które powinny znaleźć się w umowie⁷⁸. Wytyczne SOPC były wielokrotnie aktualizowane. Liczne instytucje opracowały również własne standardowe formularze w okresie, w którym wykorzystywanie PFI było najbardziej popularne.

O wyborze modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (a PFI było tylko jednym z nich) w każdym projekcie decydowała jednostka sektora publicznego – potencjalny partner, a przy zamawianiu projektu nie było jednego

74 HM Treasury, *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary*, London 2019.

75 A. Kopańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne – wzory brytyjskie. Czego możemy się z nich nauczyć?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 7(25), s. 83–98.

76 Należy zauważyć, że zdecentralizowane administracje w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej nie są zobowiązane do przestrzegania polityki rządu Wielkiej Brytanii w zakresie PFI i mają możliwość korzystania z modeli alternatywnych (podobnie jak Transport for London).

77 G. Allen, *The Private Finance Initiative (PFI)*, Economic policy and statistics section, House of Commons Library, „Research Paper” 2001, no. 01/117, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP01-117/RP01-117.pdf> (dostęp: 20.09.2021).

78 Jeszcze przed opublikowaniem przez Ministerstwo Skarbu Państwa w 1999 roku pierwszej wersji funkcjonowały różne noty techniczne, zawierające wytyczne i projekty umów.

prawidłowego podejścia ani struktury. Kancelaria Rady Ministrów i Ministerstwo Skarbu nadzorowały wszelkie decyzje dotyczące struktury projektu i źródła jego finansowania. Rozwój mechanizmu PFI był powolny w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, od 1996 roku liczba podpisywanych umów zaczęła rosnąć, przy czym niewątpliwym wpływem na tempo przyrostu miało opublikowanie *Wytycznych dotyczących standaryzacji kontraktów PFI* (dalej – *Wytycznych*). W 2000 roku podpisano rekordowo dużo kontraktów – 70, w kolejnych latach ich liczba nieco spadła, wahała się w granicach 50–60 rocznie. Gwałtowny spadek zainteresowania tym instrumentem w 2008 roku wynikał z wybuchu globalnego kryzysu finansowego, podpisano wówczas jedynie 30 umów⁷⁹. Pomimo ożywienia gospodarczego w 2009 roku wartość i wolumen projektów PFI w Wielkiej Brytanii nadal spadały, w 2011 roku było ich niewiele ponad 20, w 2013 jedynie 10, a w kolejnych latach zaprzestano zawierania takich umów⁸⁰. Przyczyną było to, że po latach doświadczeń z przygotowaniem i realizacją projektów w ramach PFI stwierdzono wiele nieprawidłowości, takich jak: zbyt mała elastyczność umów zawieranych pomiędzy partnerami oraz niewystarczający poziom finansowej transparentności i wysokie koszty⁸¹. Szczegółowa analiza wykazała, że były przypadki stosowania PFI w realizacji inwestycji, dla których model ten nie był optymalny⁸². W 2010 roku podjęto inicjatywę zreformowania tego instrumentu⁸³. W 2012 roku rząd wprowadził zrewidowany model PFI o nazwie PF2, który bardzo przypominał model PFI, ale obejmował wiele zmian mających na celu zwiększenie przejrzystości, promowanie efektywności, zapewnienie opłacalności i zachęcanie do finansowania z alternatywnych źródeł kapitału instytucjonalnego (takich jak np. fundusze emerytalne). Od czasu kryzysu finansowego PFI miało coraz bardziej negatywną opinię biznesową i polityczną, kwestionowano między innymi opłacalność jego stosowania⁸⁴. Upadłość w 2018 roku bardzo istotnego wykonawcy PFI – Carillion plc oraz trudności finansowe firmy Interserve, innego znaczącego partnera PFI, dodatkowo wzmocniły negatywne opinie. Podsumowanie bieżącego stanu funkcjonujących

79 National Audit Office, *Private Financing Projects*, London 2009.

80 National Audit Office, *PFI and PF2*, London 2018.

81 J. Froud, *The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state*, „Accounting, Organizations and Society” 2003, vol. 28, s. 567–589.

82 Szerzej: A. Kargol-Wasiluk, *Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 9, s. 75–79; M. Barszcz, *Reforma systemu partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii – implikacje dla systemu polskiego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, nr 94, s. 203–217.

83 HM Treasury, *Reform of the Private Finance Initiative*, London 2011.

84 National Audit Office, *PFI and PF2*.

projektów wskazuje, że w dalszym ciągu działa ich ponad 700, o wartości około 57 mld GBP, a przez następne trzydzieści lat od 2020 roku podmioty publiczne powinny dokonać płatności bieżących na rzecz partnerów prywatnych w kwocie około 168 mld GBP⁸⁵.

W 2018 roku ogłoszono, że PFI/PF2 nie będzie już wykorzystywane do dostarczania nowej infrastruktury. Następnie rząd rozpoczął konsultacje na temat alternatywnych modeli finansowania prywatnego⁸⁶.

W Wielkiej Brytanii wykorzystuje się także inne formy zinstytucjonalizowanej współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi, są to między innymi modele oparte na koncesjach (zamiast przychodów wykonawcy pochodzących z płatności dokonywanych przez instytucję zamawiającą przychody pochodzą z opłat od użytkowników), strategiczne partnerstwa infrastrukturalne (łączy razem kilka projektów, które w innym przypadku byłyby zbyt małe, aby uzasadnić zastosowanie projektu PPP), wybór partnera integrującego (podstawowe zamówienia są przez niego łączone tak, aby dostarczać wszystkie składniki aktywów lub całą usługę organowi zamawiającemu).

4.3.2. Mieszkalnictwo społeczne a rewitalizacja i partnerstwo publiczno-prywatne

Utrata statusu mocarstwa kolonialnego, zniszczenia wojenne i kryzys gospodarczy, które dotknęły Wielką Brytanię po II wojnie światowej, wywołały zmiany między innymi w prowadzonej polityce społecznej. Nowe założenia polityki mieszkaniowej określały bardzo duży udział państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych gospodarstw domowych⁸⁷. Rozwój mieszkalnictwa społecznego (socjalnego)⁸⁸ stał się istotnym zadaniem przede wszystkim dla lokalnych

85 National Audit Office, *Managing PFI assets and services as contracts end*, London 2020.

86 Szerzej: T. Marshall, H. Beatty, S. Cundall, *The Public-Private Partnership...*

87 Szerzej: P. Malpass, *Fifty years of British housing policy: Leaving or leading the welfare state?*, „European Journal of Housing Policy” 2004, vol. 4, no. 2, s. 209–227.

88 Jest tu problem definicyjny, który odnosi się zarówno do mieszkań społecznych (*social housing*), jak i dostępnych (*affordable housing*). Podejmowano bardzo wiele prób sformułowania kompletnych definicji, ale brak jednoznacznego rozstrzygnięcia – por. K. Scanlon, C. Whitehead, M.F. Arrigoitia (red.), *Social housing in Europe*, John Wiley & Sons, London 2014; *Housing Europe, Social Housing in the EU. Report to the European Commission*, CE-CODHAS Housing Europe’s Observatory, Brussels 2005; N. Caruso, *Housing policies in Italy: From social housing to neo-liberalism*, [w:] N. Caruso, *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*, Springer, Cham 2017, s. 23–46; A. Blessing, *Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing*, „Housing Studies” 2016, vol. 31, no. 2, s. 149–172. Wydaje się, że dobrym podejściem jest następująca definicja: mieszkalnictwo społeczne (socjalne) to system, który ma spełniać następujące kryteria: 1) grupą

samorządów. W 1951 roku szacowano, że całkowita liczba jednostek mieszkalnych w Wielkiej Brytanii wynosi 13,7 mln, z czego przeważająca część należała do zasobu czynszowego prywatnego – 7,1 mln, a lokali komunalnych było 2,5 mln. W 1971 roku w 18,8 mln jednostkach mieszkalnych przeważały zamieszkałe przez właścicieli – 9,4 mln, jedynie 3,6 mln miało charakter czynszowy prywatny, w zasobie komunalnym było ich 5,7 mln⁸⁹. Kryzys gospodarczy pierwszej połowy lat siedemdziesiątych zakończył wieloletnie rządy Partii Pracy, a nowy konserwatywny rząd rozpoczął wprowadzanie zmian i gruntownych przekształceń. W polityce mieszkaniowej priorytetem stała się własność, poprzez ułatwioną prywatyzację zasobu komunalnego (wysokie upusty w cenie sprzedaży) uzyskano szybko zmiany w strukturze własności⁹⁰. Ponadto znaczne ograniczenie środków na budowanie i utrzymywanie zasobu publicznego spowodowało silne zmniejszenie aktywności budowlanej podmiotów publicznych na rzecz prywatnych i non-profit (Registered Social Landlords w różnych postaciach prawno-organizacyjnych). Stan zasobu społecznego pogarszał się bez odpowiednich nakładów, wzrastały niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mniej zamożnych gospodarstw domowych. Ponadto nie wszyscy nowi właściciele, którzy nabyli jednostki mieszkalne po obniżonych cenach, byli w stanie ponieść koszty ich utrzymania, a brak nakładów remontowych oznaczał postępującą degradację budynków. Spowodowało to konieczność włączenia odnowy społecznego zasobu mieszkaniowego do kompleksowej rewitalizacji danego obszaru.

Zmiany polityczne spowodowały kolejny zwrot w polityce mieszkaniowej, w 1997 roku wprowadzono program Decent Home Standard, który miał doprowadzić do poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych, a także zmniejszyć liczbę obszarów deprivacji i wykluczenia⁹¹. Założono, że mieszkanie komunalne powinno być w prawidłowym stanie technicznym, ogrzewane, a stan oraz wyposażenie kuchni i łazienki powinny odpowiadać współczesnym standardom.

docelową są gospodarstwa domowe o ograniczonych zasobach finansowych, uzyskujące prawa do mieszkania o charakterze długoterminowym w drodze zorganizowanej dystrybucji, 2) czynsze lub ceny są niższe od rynkowych, wobec czego niezbędny jest dodatkowy wkład finansowy publiczny lub prywatny – za A. Granath Hansson, B. Lundgren, *Defining social housing: A discussion on the suitable criteria*, „Housing, Theory and Society” 2019, vol. 36, no. 2, s. 149–166.

- 89 Szerzej: E. Kucharska-Stasiak i wsp., *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- 90 Szerzej: M. Załęczna, *Zastosowanie Private Finance Initiative na rynku mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii a możliwość wykorzystania tego instrumentu w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 155, s. 45–57.
- 91 Szerzej: Department for Communities and Local Government, *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, London 2006.

Wskazano koniec 2010 roku jako termin doprowadzenia wszystkich mieszkań komunalnych do zadowalającego stanu, a jedna trzecia niezbędnych prac miała zostać przeprowadzona w latach 2001–2004. O wielkości planowanego wysiłku finansowego świadczy to, że koszty wyceniano na 19 mld GBP. W 2001 roku 1,6 miliona mieszkań komunalnych uznawano za niespełniające niezbędnych standardów (około 39% zasobu społecznego). Jak łatwo przewidzieć, w zakładanym terminie nie udało się wykonać planowanych prac, więc w 2006 roku uaktualniono założenia programu. Kolejną kontrolę przeprowadziła National Audit Organisation na przełomie lat 2009 i 2010 – we wnioskach wskazano dalsze kroki⁹².

Samorządy lokalne, jak ukazano powyżej, zostały zobowiązane do poprawy standardu zasobów publicznych, a realizacja tego zadania była możliwa między innymi poprzez:

- przekazanie posiadanego zasobu organizacjom non-profit Housing Associations⁹³ lub
- utworzenie specjalnych podmiotów Arms-Length Management Organisations, które za pomocą funduszy rządowych miały usprawnić zarządzanie i poprawić stan techniczny zasobu, lub
- wykorzystanie PFI oraz funduszy rządowych, gdy niezbędne były głębokie przekształcenia strukturalne zasobu i przewidywano wysokie koszty.

Od 2005 roku w polityce mieszkaniowej i planistycznej obowiązuje zasada *mixed communities* (wspólnot mieszanych) dla nowej zabudowy mieszkaniowej, przedstawiona w Sustainable Communities Plan and planning policy⁹⁴. Zasadę tę starano się wprowadzić w życie znacznie wcześniej, aby zniwelować naturalną tendencję do reprodukcji i pogłębiania istniejących obszarów biedy i wykluczenia, ale brakowało znaczących rezultatów. Mieszane społeczności weszły także do zasad procesów rewitalizacji, program nazwano Mixed Communities Initiative (MCI) – stał się on częścią ambitnego pięcioletniego planu zapewnienia zrównoważonego rozwoju społeczności. Jego założenia były następujące:

92 National Audit Office, *Summary PFI in Housing*, London 2010.

93 W latach 1988–2008 ponad 50% samorządów lokalnych Anglii, Walii i Szkocji przeniosta w całości lub części własność zasobów mieszkaniowych na Housing Associations. Te podmioty miały także aktywnie tworzyć nowy zasób – za H. Pawson, D. Mullins, *After council housing: Britain's new social landlords*, Macmillan International Higher Education, Hampshire 2010.

94 Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Building for the Future*, London 2003; Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: People, Places and Prosperity: A Five Year Plan*, London 2005; Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Homes for All: A Five Year Plan*, London 2005; Communities and Local Government, *Homes for the future: more affordable, more sustainable*, London 2007; J. Hills, *Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London 2007.

- transformacja obszarów skoncentrowanego ubóstwa miała poprawić warunki mieszkaniowe i środowiskowe, dostęp do rynku pracy, opieki zdrowotnej, obniżyć przestępczość, stworzyć lepsze warunki edukacyjne (długoterminowo);
- poprzez zmiany w warunkach mieszkaniowych powinno nastąpić wprowadzenie nowych mieszkańców;
- „uruchomienie” wartości gruntów publicznych powinno wesprzeć inwestycje sektora prywatnego;
- integracja polityk i programów rządowych na poziomie lokalnym powinna zapewnić jednolite i kompletne ujęcie.

Uznano, że najlepszą drogą będzie rozproszenie zasobów społecznych poprzez sprzedaż sektorowi prywatnemu istniejących zasobów mieszkaniowych i gruntu pod budownictwo komercyjne, tak aby powstawały komercyjne osiedla mieszkaniowe zamieszkałe przez gospodarstwa domowe o zróżnicowanym statusie ekonomicznym, niezbędny był więc udział komercyjnych producentów zasobu mieszkaniowego⁹⁵. Celem głównym nie była poprawa warunków życiowych pewnej grupy gospodarstw domowych, a stymulowanie prawidłowego rozwoju miasta⁹⁶. To władze lokalne miały stworzyć warunki do współpracy, określić przywileje i obowiązki deweloperów, ciężar podejmowania decyzji został więc przeniesiony na szczebel lokalny. Polityka tworzenia *mixed communities* miała wielu krytyków, wskazywali oni na wręcz „podręcznikową” gentryfikację, kolonizację miasta przez klasę średnią⁹⁷. Mixed Communities Initiative rozpoczęto poprzez dwanaście projektów demonstracyjnych, obejmujących obszary zamieszkałe przez od 7 do 14 tys. mieszkańców, położone w różnych regionach kraju, ale ich wspólną cechą było to, że były klasyfikowane jako najbardziej problematyczne w skali kraju. Pilotaż miał na celu wypracowanie pewnych standardów, które mogłyby być stosowane powszechnie.

Jak wskazano wcześniej, partnerstwo publiczno-prywatne w formie PFI funkcjonowało od 1992 roku, natomiast w sferze mieszkaniowej zaczęto je stosować w 1998 roku. Można mówić o dwóch typach PFI o charakterze mieszkaniowym:

95 J. Crump, *Deconcentration by demolition: public housing, poverty and urban policy*, „Environment and Planning D: Society and Space” 2002, vol. 20, s. 581–596; P. Dutton, *Leeds calling: The influence of London on the gentrification of regional cities*, „Urban Studies” 2005, vol. 40, no. 12, s. 2557–2572.

96 Department for Communities and Local Government, *Our Towns and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance*, London 2000.

97 R. Atkinson, G. Bridge, (red.), *Gentrification in the a Global Context: The New Urban Colonialism*, Routledge, London 2005; S. Cameron, *Gentrification, housing differentiation and urban regeneration: “Going for Growth” in Newcastle upon Tyne*, „Urban Studies” 2003, vol. 40, no. 12, s. 2367–2382; L. Lees, *Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance?*, „Urban Studies” 2008, vol. 45, no. 12, s. 2449–2470.

pierwszy polegał na odnowie i zarządzaniu lub/i budowie nowych mieszkań, których właścicielem jest samorząd lokalny, a drugi na budowie mieszkań zasobu społecznego, których właścicielem jest jednostka non-profit.

Modelowo partnerstwo miało charakter wieloletni, stroną publiczną reprezentował samorząd lokalny. Obowiązki strony prywatnej koncentrowały się na doprowadzeniu wskazanego zasobu mieszkaniowego do ustalonego w umowie poziomu technicznego, a następnie na zarządzaniu nim w jak najefektywniejszy sposób. Finansowanie remontów kapitałnych, wyburzeń i podnoszenia standardu należało przede wszystkim od szczebla centralnego, natomiast długoterminowe koszty operacyjne bieżącego utrzymywania zasobu mieszkaniowego ponosił samorząd lokalny. Przy wyborze takiego wariantu nie było transferu własności mieszkań na podmiot prywatny. Ten partner był odpowiedzialny za początkowe przekształcenia, a następnie za utrzymywanie odpowiedniego standardu usług mieszkaniowych w zasobie publicznym.

Typowy kontrakt PFI składał się z dwóch podstawowych elementów: określenia docelowego standardu mieszkań (najczęściej nawiązując do Decent Homes Standard), ich dostępności oraz specjalnego mechanizmu rozliczeń finansowych, szczegółowo określającego zasady płatności, także w wypadku nieprawidłowej realizacji umowy przez stronę prywatną (niska jakość, problemy z dostępnością itd.). Mechanizm uwzględniał, że początkowo należy rozwiązać problemy z przeszłości, więc płatność była podzielona na dwie części: pierwsza dotyczyła okresu początkowego, gdy nie wprowadzono jeszcze docelowych rozwiązań, a druga, gdy powinien już być zrealizowany etap wstępny i standard doprowadzony do opisanego w umowie. W przypadku nowych mieszkań płatność była uruchamiana tylko wtedy, kiedy zasób był dostępny do zamieszkania⁹⁸.

Opinie o zasadności i możliwościach wykorzystaniu PFI do gospodarowania zasobem mieszkań publicznych nie były wyłącznie pozytywne, mieszkańcy obawiali się niskiej jakości oferowanych usług przy wzrastających kosztach. W szczególności wskazywano na wysokie wynagrodzenia podmiotów prywatnych oraz ryzyko ich problemów ekonomicznych, co mogło mieć wpływ na jakość zarządzania zasobem i koszty. Ponadto przygotowanie i zawarcie umowy oraz bieżące monitorowanie jej realizacji generowało wydatki, których nie było, gdy zarządzał podmiot publiczny⁹⁹.

Mając świadomość wielu trudności, które mogły wystąpić przy PFI w sferze mieszkalnictwa społecznego, do zdobywania doświadczeń wykorzystano

98 S. Hodkinson, *The Private Finance Initiative in English council housing regeneration: a privatisation too far?*, „Housing Studies” 2011, vol. 26, no. 6, s. 911–932.

99 Defend Council Housing, *The Case Against PFI for Council Housing*, http://www.defendcouncilhousing.org.uk/dch/dch_infopage.cfm?KWord=PFI (dostęp: 9.09.2021).

programy pilotażowe. Pierwszy koncentrował się na projektach poprawy standardu i odbudowy mieszkań komunalnych¹⁰⁰, a drugi zawierał projekty tworzenia zasobu dostępnych mieszkań czynszowych. Pojawiły się oznaki trudności wykorzystania PFI w sferze mieszkaniowej, przede wszystkim rozciąganie w czasie, co było wywołane samym przygotowaniem umowy – jej formalne zawarcie nie zawsze oznaczało rozpoczęcia działań oraz znaczący wzrost kosztów. Drugi program pilotażowy potwierdził obserwowane trudności¹⁰¹. Samorządy, w szczególności te, które miały pewne doświadczenie dzięki programom pilotażowym, starały się wykorzystać potencjał PFI.

W 2010 roku przeprowadzono audyt stanu wykorzystania PFI w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym¹⁰². Odnotowano łącznie pięćdziesiąt projektów na różnych etapach realizacji. Zauważono, że początkowo szacowane koszty i czas realizacji nie zostały dotrzymane. Jedynie dwadzieścia pięć projektów zostało doprowadzonych do fazy podpisania umowy, z tego dwadzieścia jeden zanotowało wzrost kosztów, a spośród nich dwanaście wykazało podwyższenie koniecznych wydatków o ponad 100%. Znaczące przekroczenie szacowanych kosztów wystąpiło w projektach: Canning Town, Newham (wzrost od planowanych 16 mln GBP do wydanych 31,89 mln GBP), Chalcots Estate, Camden (od 30,6 mln GBP do 65 mln GBP), Street Properties Islington 1 (od 20 mln GBP do 74,69 mln GBP). Wszystkie podpisane umowy zostały zawarte z opóźnieniem w stosunku do planów, przesunięcia były znaczące – sięgały od pięciu miesięcy do ponad pięciu lat, przeciętnie dwa lata i sześć miesięcy¹⁰³. We wnioskach z przeprowadzonej kontroli wskazano, iż nie jest możliwe wykazanie jednoznacznie pozytywnych efektów wykorzystywania PFI na obszarze gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym.

Aktualna baza projektów wskazuje, że po 2010 roku zawarto dwanaście nowych kontraktów dotyczących mieszkalnictwa, obecnie działają trzydzieści cztery projekty w ramach jednostek lokalnych oraz sześć finansowanych przez Ministerstwo Obrony¹⁰⁴.

100 Pierwszy program pilotażowy składał się z siedmiu projektów, stronami publicznymi były samorządy lokalne: London Borough of Islington, Manchester City Council, Reading Borough Council, Leeds City Council, London Borough of Newham, Sandwell Metropolitan Borough Council, London Borough of Camden – dane Homes and Communities Agency.

101 Składał się z pięciu projektów, stronami publicznymi były samorządy lokalne: North East Derbyshire District, Derby City Council, Selby District Council, London Borough of Hammersmith and Fulham, Coventry City Council.

102 National Audit Office, *Summary PFI in Housing*.

103 Tamże.

104 Obliczenia własne.

Ze względu na złożoność opisywanych procesów i ich kompleksowość postanowiono przedstawić uwarunkowania instytucjonalne i efekty rewitalizacji nadbrzeża w Bristolu jako przykład porozumienia między partnerem publicznym i prywatnym w erze poprzedzającej szerokie stosowanie PFI oraz w sposób szczegółowy przeanalizować pilotażowy projekt mieszkaniowy PFI w ramach działania rewitalizującego w Canning Town w Londynie.

4.3.3. Studium przypadku – nabrzeże w Bristolu (1993–2015)

Obszary doków w Bristolu straciły swoje znaczenie i funkcję w latach sześćdziesiątych, a ostatecznie ich aktywność wygasła w 1977 roku¹⁰⁵, zmieniła się też struktura przemysłu ze względu na zamknięcie pewnych branż. Pozostał teren w dobrej lokalizacji, na którym istniały budynki, często w złym stanie technicznym, nierzadko wpisane do rejestru zabytków. Przemiany dotknęły też lokalną społeczność, zwiększył się poziom bezrobocia, a co za tym idzie – wzrosła liczba ludzi żyjących w niedostatku. Powodowało to silne niezadowolenie społeczne. Fragmentarycznie dokonywano zagospodarowania tego obszaru, pojawiły się nowe inwestycje mieszkaniowe, ale raczej o charakterze niskokosztowym. Wiele było pustych i niezagospodarowanych przestrzeni. Podejmowane działania nie miały charakteru ukierunkowanego.

Polityka krajowa zmierzająca do aktywizacji współpracy partnerów publicznych i prywatnych spowodowała pojawienie się nowej inicjatywy, sprzyjały temu propagowanie nowych form organizacyjno-prawnych partnerstwa publiczno-prywatnego i większa dostępność środków finansowych¹⁰⁶. W 1993 roku Rada Miasta wraz z podmiotami prywatnymi założyła Harbourside Sponsors Group (HSG) w celu rewitalizacji części nabrzeża. Podpisano porozumienie Harbourside Accord między właścicielami poszczególnych części terenu – było ono podstawą do ubiegania się o środki publiczne (istniało jedenaście lat, przestało funkcjonować, kiedy odstąpiła od niego część właścicieli). Uzgodniono ramy rozwoju, prowadzono prace analityczne, a przewidywany dopływ środków finansowych miał pochodzić między innymi z National Lottery. Zaplanowano trzy duże projekty kulturalne i w celu ich realizacji założono nowe partnerstwo Bristol 2000 Trust Partnership. Kolejne partnerstwo miało służyć budowie Center of Performing Art. Zakładano przebudowę, której czynnikiem sprawczym miały być nowe funkcje

105 K. Bassett, *Discovering Cities: Bristol*, Geographical Association, Sheffield – Bristol 2003.

106 K. Bassett, *Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city?*, „Urban Studies” 1996, vol. 33, no. 3, s. 539–555.

kulturalne, planowano nowe przestrzenie publiczne, mieszkania¹⁰⁷ i biura, przewidywano koszt tych działań w wysokości ponad 400 mln GBP, finansowany zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych¹⁰⁸. Część projektów kulturalnych uzyskała finansowanie (ponad 41 mln GBP ze źródeł publicznych), powstał także główny plac, most dla pieszych, łączący nowe obiekty kultury z miastem. Jednak w 1998 roku pieniądze na Centrum Sztuki zostały cofnięte, nowa opcja polityczna uznała, że biznesplan nie był prawidłowy. Pomimo wysiłków lokalnych polityków i biznesmenów skończyło się finansowanie ze źródeł publicznych, a jednocześnie pojawiły się poważne konflikty między uczestnikami procesu rewitalizacji. Partnerzy prywatni liczyli na zyski, mieli swoją wizję rozwoju, która nie była tożsama z planami podmiotu publicznego.

W 1997 roku po stronie prywatnej pojawiły się konsorcja British Land i Crest Nicholson. Chociaż większa firma, British Land, wycofała się, pozwolono Crest Nicholson kontynuować prace przygotowawcze, mające na celu zabudowę nadbrzeża budynkami komercyjnymi (w tym dużym kompleksem rekreacyjnym) i publicznymi oraz stworzenie głównego bulwaru. Pojawiła się bardzo silna opozycja przeciwko lokalizacji centrum rekreacyjnego, rozpętała się batalia medialna i deweloper nie uzyskał pozwolenia planistyczno-budowlanego¹⁰⁹. W 1999 roku deweloper sporządził kolejną wersję projektu, między innymi zmienił układ, wielkość i wysokość budynków, ale opozycja w dalszym ciągu była bardzo silna i ponownie odrzucono projekt. Oznaczało to poważne problemy dla władz miasta, związanych umową z Crest Nicholson. W 2000 roku opracowano strategię zmierzającą do stworzenia takiego projektu, który uzyska akceptację społeczną, wdrożono wielomiesięczne i szczegółowo rozplanowane konsultacje społeczne. W ich efekcie w październiku 2001 roku przedstawiono projekt, który uzyskał akceptację. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 4.1.

107 Plan lokalny w 1997 roku przewidywał, że 30% lokali w inwestycjach obejmujących piętnaście lub więcej mieszkań (w tym konwersje) miało być dostarczonych jako mieszkania dostępne (*affordable housing*), ostatecznie zmieniono to na 40% – za D. Thorning, C. Balch, S. Essex, *The delivery of mixed communities in the regeneration of urban waterfronts: An investigation of the comparative experience of Plymouth and Bristol*, „Land Use Policy” 2019, vol. 84, s. 238–251.

108 A. Kelly, *The Economic, Social and Cultural Impact of Harbourside*, Bristol Cultural Development Partnership, Bristol 1998.

109 Szerzej: K. Bassett, R. Griffiths, I. Smith, *Testing governance: partnerships, planning and conflict in waterfront regeneration*, „Urban Studies” 2002, vol. 39, no. 10, s. 1757–1775.

Tabela 4.1. Metryczka projektu – nabrzeże w Bristolu (1993–2015)

Nazwa projektu	Nabrzeże w Bristolu (1993–2015)
Lokalizacja	Bristol
Podstawa prawna	Porozumienie między władzą lokalną a prywatnym partnerem w formie umowy poprzedzonej stworzeniem stowarzyszenia służącego rewitalizacji opisywanego obszaru
Podmiot publiczny	Miasto Bristol, Harbourside Sponsors Group, Bristol 2000, Concert Hall/Harbourside Centre Limited Company, South West Regional Development Agency and British Rail Property Board
Podmiot prywatny	British Gas, JT Group, Lloyds Banking Group, Drivers Jonas, Secondsite Property Holdings Limited (National Grid) i Crest Nicholson
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	Dane cząstkowe: National Lottery Fund 4,3 mln GBP, English Partnership 21 mln GBP, Bristol 2000 Trust Partnership 41,3 GBP, Crest Nicholson 28 mln GBP
Źródła finansowania	Środki publiczne z budżetu, kredyty bankowe
Model i szczegóły wynagrodzenia	Deweloper z racji przejęcia terenu na własność uzyskiwał dochody ze sprzedaży mieszkań, najmu powierzchni komercyjnych, opłat za korzystanie z gruntu, następnie przekazał własność miastu
Data wszczęcia postępowania	1993
Data podpisania umowy	2003
Data zamknięcia finansowego	2015
Okres umowy	12 lat
Status realizacji	Zakończone
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko polityczne, społeczne, gospodarcze
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) projektowania i budowy, 2) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 3) popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej, w tym w zakresie sprzedaży nieruchomości, 4) dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Heurkens, *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*, vol. 4, TU Delft, Delft 2012, s. 262–289.

W 2003 roku władze miasta i Crest Nicholson podpisały umowę dotyczącą inwestycji w infrastrukturę, przestrzenie publiczne i społeczne (dostępne) mieszkania. Zaprojektowano 664 mieszkania, do 34,5 tys. m² powierzchni biurowej, centrum rekreacyjno-rozrywkowe (ok. 21 tys. m²), przestrzeń publiczną, które miały zostać oddane do użytku do 2015 roku. Umowa była następnie dwukrotnie renowowana ze względu na zmiany uwarunkowań gospodarczych (światowy kryzys

gospodarczy i jego następstwa). Sam proces budowlany rozpoczął się w marcu 2004 roku, podzielony był na cztery fazy. Jeszcze przed rozpoczęciem deweloper nabył własność gruntu, jednak ze względu na wyraźne ożywienie na rynku nieruchomości zapłacił za niego więcej, niż przewidywał. Oznaczało to konieczność pewnej modyfikacji, aby uzyskać zakładany zysk (większa gęstość zabudowy). Faza pierwsza zakończyła się w 2006 roku i podobnie jak druga, sfinalizowana w 2008 roku, była sukcesem. Wybudowano między innymi mieszkania, z których zgodnie z umową 9% w fazie pierwszej i 10% w fazie drugiej oddano na potrzeby samorządu jako mieszkania dostępne. Dodatkowo deweloper przyjął na siebie obowiązek pokrycia kosztów infrastruktury w kwocie około 32,5 mln GBP¹¹⁰. Budowano nowocześnie, zachowując standardy energooszczędności i zrównoważonego rozwoju. Trzecia i czwarta faza projektu przypadły na okres kryzysu gospodarczego, deweloper nie odczuł go początkowo silnie, ponieważ wcześniej podpisał umowy na wynajem powierzchni biurowych i zapewnił sobie finansowanie inwestycji. Natomiast poważny problem, skutkujący opóźnieniami w dostarczeniu powierzchni mieszkalnej i publicznej, wystąpił w ostatniej fazie realizacji. Deweloper, który zarządzał wybudowanymi obiektami, musiał radzić sobie między innymi z wysokim poziomem pustostanów powierzchni komercyjnych.

Kompleksowy projekt rewitalizacji nabrzeża w Bristolu wymagał jasnego rozdziału obowiązków strony publicznej i prywatnej. To podmiot publiczny zainicjował działania poprzez stworzenie grupy bezpośrednio zainteresowanych podmiotów, określił wizję rozwoju opisywanego obszaru, przygotował wstępne założenia planistyczne i wybrał partnera prywatnego. W fazie wstępnej podmiot prywatny zgłosił swoją chęć współpracy i konkretną propozycję zagospodarowania terenu. W fazie projektowania i określania wykonalności do podmiotu publicznego należało określenie finalnych kierunków rozwoju obszaru, prowadzenie dialogu i konsultacji społecznych, wydanie pozwoleń planistyczno-budowlanych oraz negocjacje w zakresie obciążenia dewelopera budową mieszkań dostępnych i zakresu pokrycia przez niego kosztów infrastruktury. W tym okresie partner prywatny musiał zatrudnić doradców i konsultantów, organizować konsultacje społeczne, doprowadzić do porozumienia z różnymi interesariuszami, zapewnić finansowanie. Partner prywatny w fazie realizacji musiał zapewnić niezbędne dokumenty budowy i zatrudnić wykonawców, a w fazie operacyjnej zarządzał do czasu przeniesienia własności na samorząd. Podmiot publiczny w fazie operacyjnej miał przejąć powierzchnie i je zagospodarować.

110 E. Heurkens, *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*, vol. 4, TU Delft, Delft 2012.

O mocnych stronach tego projektu stanowią następujące czynniki:

- projekt miał poparcie nie tylko samorządu, ale także innych podmiotów publicznych, które wsparły go finansowo;
- ze strony prywatnej zaangażowali się właściciele terenów, na których projekt miał być zrealizowany;
- zagospodarowanie miało charakter wielofunkcyjny, odpowiadający na lokalne potrzeby;
- samorząd nie angażował znacznych środków finansowych;
- dla samorządu ważne było dostarczenie mieszkań dostępnych i pokrycie kosztów infrastruktury przez dewelopera.

Natomiast słabe strony projektu to między innymi:

- silne ryzyko polityczne i społeczne ze względu na wielkość projektu i jego znaczenie dla społeczności lokalnej;
- duże uzależnienie efektów od koniunktury gospodarczej;
- brak zapewnienia odpowiedniego zaplecza społecznego, co skutkowało przewlekłością fazy przygotowawczej.

Można uznać, że bezpośredni cel projektu został osiągnięty. Projekt zrealizowano, choć nie w pełni w zgodzie z pierwotną koncepcją. W efekcie inwestycji rozszerzono zakres funkcji i ofertę usług dostępnych na przekształcanym obszarze. Dzięki rozwojowi obszaru budżet miasta wzbogacił się o nowe źródła przychodów.

Podsumowując, proces rewitalizacji tego obszaru od momentu zawiązania Harbourside Sponsors Group do oddania do użytku zagospodarowanego terenu trwał ponad dwadzieścia lat. Nie można też zapomnieć, że z około 500 mln GBP, które zostały zainwestowane, duża część miała charakter publiczny. Powstał nowy, żywy obszar, nowe obiekty kultury i sportu, wykreowano wiele miejsc pracy, część mieszkań na tym terenie ma charakter społeczny (mieszkania dostępne). Jednakże należy brać pod uwagę możliwy wpływ recesji i ograniczania wydatków na kulturę i rozrywkę, co negatywnie wpłynie na los nowych obiektów, znaczna część zasobów mieszkaniowych ma bowiem charakter luksusowy, a niezaspokojone zapotrzebowanie dotyczy mieszkań społecznych. Deweloper zrealizował swoje zobowiązania, ale jego działania były krytykowane¹¹¹.

111 H. Shaftoe, A. Tallon, *Bristol: Not a design-led urban renaissance*, [w:] J. Punter (red.), *Urban design and the British urban renaissance*, Routledge, London 2010, s. 135–151.

4.3.4. Regeneracja Canning Town i pilotażowe PFI w mieszkalnictwie¹¹²

Odnowa South Canning Town area of Newham była częścią wielowymiarowego procesu regeneracji obszaru Newham we wschodniej części Londynu. Była to tradycyjnie dzielnica robotnicza, zamieszkała przez rodziny związane z pracą w dokach. Po II wojnie światowej, ze względu na zniszczenia, dokonano jej przebudowy na dużą skalę, jednak w dalszym ciągu była to robotnicza część miasta. Od końca lat sześćdziesiątych spotęgował się proces negatywnych zmian, wywołany zamknięciem doków i co za tym idzie – likwidacją miejsc pracy. Wysoki poziom bezrobocia związany był z brakami edukacyjnymi, ponadto mieszkańcy mieli liczne problemy zdrowotne, wskaźniki przestępczości były wysokie, zanieczyszczone było też środowisko. Do pozytywnych elementów można było zaliczyć zwiążanie mieszkańców z tym obszarem oraz pewne wspólne ramy kulturowe. Według spisu z 2001 roku ludność Canning Town liczyła 12,6 tys. mieszkańców, w sumie 5,2 tys. gospodarstw domowych. Przeważały osoby rasy białej – 58%, osoby pochodzenia afrykańskiego stanowiły 30%, a z Azji pochodziło 6%. Obszar ten miał znacznie wyższy niż przeciętny w kraju odsetek rodzin niepełnych – 51% w stosunku do 23%. Warunki mieszkaniowe Canning Town nie były dobre, 45% gospodarstw domowych z dziećmi na utrzymaniu mieszkało w przeludnionych lokalach (w kraju przeciętnie 10%).

Struktura praw do jednostek mieszkalnych znacząco odbiegała od przeciętnej, aż 67% zasobu było bowiem użytkowane na zasadach najmu komunalnego, 8% zajmowali najemcy Registered Social Landlords¹¹³, a przeciętna krajowa dla najemców społecznych wynosiła w tym czasie 19%. Właściciele w dużym zakresie wywodzili się także z najemców społecznych, którzy skorzystali z programów prywatyzacji zasobów komunalnych. Bardzo niski był poziom pustostanów. Sam układ przestrzenny ulic i zabudowy nie był korzystny, wiele było ślepych zaułków, miejsc niebezpiecznych, budynki charakteryzowały się niskim poziomem estetyki.

Procesy rewitalizacyjne na tym obszarze prowadzone były od połowy lat dziewięćdziesiątych. Uważano, że ze względu na dobrą dostępność komunikacyjną i bliskość centrum miasta możliwe jest przyciągnięcie komercyjnych deweloperów, liczących na wzrost wartości gruntu. Custom House, Canning Town utworzyło

112 Wykorzystano informacje zawarte w House of Commons, Committee of Public Accounts, *Lessons from PFI and other projects*, Forty-fourth Report of Session 2010–12, HC 1201, Stationery Office, London 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm/201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm> (dostęp: 20.09.2021).

113 Registered Social Landlords to prywatne podmioty o charakterze non-profit, mogą one występować w różnych formach organizacyjno-prawnych, przede wszystkim zapewniają mieszkania i domy do najmu, ale niektóre udostępniają też zasoby na zasadach programów taniego nabywania na własność.

jeden z trzech głównych obszarów rewitalizacji Newham – program uruchomiono w 2000 roku i planowany był na siedem lat, dofinansowanie wynosiło 18,75 mln GBP. Starano się poprawić strukturę i możliwości zatrudnienia, edukację, zaktywizować lokalne przedsiębiorstwa, zmodernizować infrastrukturę, dążąc do zrównoważonego rozwoju. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Metryczka projektu – Canning Town

Nazwa projektu	Canning Town
Lokalizacja	Wielka Brytania, Londyn
Podstawa prawna	PFI
Podmiot publiczny	Miasto Londyn, jednostka terytorialna Newham
Podmiot prywatny	Regenter LCEP Limited (John Laing Social Infrastructure Ltd, Pinnacle Fund Limited Partnership)
Podmioty zewnętrzne	–
Doradztwo	–
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	3,9 mln GBP na fazę wstępną i 186 mln GBP jako wynagrodzenie partnera prywatnego wypłacane przez czas trwania partnerstwa przez samorząd
Źródła finansowania	Kredyt partnera prywatnego z Dexia Bank, wkład finansowy partnera publicznego
Model i szczegóły wynagrodzenia	PFI, wynagradzanie partnera prywatnego za wyremontowanie/ wybudowanie nowych obiektów (faza wstępna), utrzymanie i zarządzanie zasobami mieszkaniowymi z zachowaniem odpowiednich standardów
Data wszczęcia postępowania	Czerwiec 2000 r.
Data podpisania umowy	Maj 2005 r. (początek obowiązywania 1.01.2005 r.)
Data zakończenia wstępnej fazy remontowo-konstrukcyjnej i rozpoczęcie fazy utrzymania i zarządzania	Wrzesień 2009 r.
Data zakończenia	1.01.2035 r.
Okres umowy	30 lat
Status realizacji	Zarządzanie/utrzymanie
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko związane z udostępnieniem składnika majątkowego będącego wkładem do przedsięwzięcia

Nazwa projektu	Canning Town
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) projektowania i budowy, 2) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 3) popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej, w tym w zakresie sprzedaży nieruchomości, 4) dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie House of Commons, Committee of Public Accounts, *Lessons from PFI and other projects*, Forty-fourth Report of Session 2010–12, HC 1201, Stationery Office, London 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm> (dostęp: 20.09.2021); Contract Register Newham, Department for Communities and Local Government, *Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration Projects Final report*, London 2010.

Canning Town PFI było jednym z projektów pilotażowych PFI i z tego powodu analiza tej inwestycji daje podstawy do określenia głównych problemów, które wystąpiły także przy realizacji innych projektów na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Plany zaczęto tworzyć w 2000 roku i ostatecznie w 2003 roku gmina potwierdziła zamiar użycia PFI dla Canning Town. W ramach PFI założono remonty mieszkań społecznych, tak aby doprowadzić je do prawidłowego standardu zgodnie z programem Decent Home Standard (planowano 1000 mieszkań czynszowych i 231 użytkowanych na zasadach dzierżawy wieczystej). Wiązało się to z odnowieniem większości z nich, z niewielką liczbą rozbiórek i oczyszczaniem terenów niemieszkalnych. Należy podkreślić, że PFI objęło zasób mieszkaniowy mniej problematyczny, pominięto jednostki w bardzo złym stanie technicznym. Jednocześnie, ale już poza PFI, rozpoczęto projekt przekształceń i ulepszeń powierzchni komercyjnych, przede wszystkim handlowych Under-served Markets Project, finansowany ze środków publicznych, tak aby i te powierzchnie stały się czynnikiem poprawy warunków życia i aktywizacji mieszkańców w ramach rewitalizowanego obszaru. Dodatkowo Canning Town otrzymało środki publiczne na zwalczanie przestępczości i zachowań antyspołecznych.

Jak wcześniej wspomniano, rozważania o zastosowaniu PFI rozpoczęto w 2000 roku, zamknięcie finansowe nastąpiło w 2005 roku, a zakończenie prac remontowo-konstrukcyjnych, czyli wstępnej fazy działań, w 2009 roku. W ramach fazy wstępnej remontowano przede wszystkim niskie budynki komunalne z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, a także bloki z lat siedemdziesiątych (wymieniano dachy, modernizowano infrastrukturę wewnątrz budynków).

W ramach fazy głównej PFI partner prywatny zajął się zarządzaniem i bieżącym utrzymaniem tych mieszkań w okresie trwania kontraktu. Ponadto założono, że zostanie sprzedany grunt publiczny, a uzyskane środki będą wkładem do pokrycia kosztów budowy 108 nowych jednostek społecznych i 149 zbywanych na zasadach rynkowych. Było to związane ze strategią zmierzającą do „mieszania”

użytkowników zasobu mieszkaniowego – właścicieli, którzy nabyli od dewelopera mieszkania na zasadach rynkowych, z użytkownikami lokali społecznych.

Mocne strony analizowanego projektu były następujące:

- na omawianym obszarze realizowano jednocześnie kilka projektów, które miały charakter komplementarny, co dawało dużą szansę na powodzenie;
- ze strony prywatnej zaangażował się profesjonalny podmiot;
- tworzono nową wspólnotę mieszkańców, którzy mieli różne prawa do lokali mieszkalnych i reprezentowali odmienny poziom zamożności;
- samorząd skorzystał z dofinansowania budżetowego;
- nowa, wyższa jakość przestrzeni, także publicznej.

Natomiast słabe strony projektu to:

- ryzyko społeczne ze względu na jego znaczenie dla społeczności lokalnej;
- duże uzależnienie efektów od koniunktury gospodarczej;
- fragmentaryczność, sąsiednie obszary o podobnej charakterystyce nie były rewitalizowane;
- wprowadzenie nowych mieszkańców, którzy nie czuli się związani ze społecznością lokalną.

Można uznać, że bezpośredni cel projektu został osiągnięty. W efekcie inwestycji poprawiono standard i jakość zasobów mieszkaniowych o charakterze społecznym. Projekt wskazał problemy, które pojawiały się w ramach PFI w zasobach mieszkaniowych.

Podsumowując, należy wskazać, iż koszty projektu były wysokie, część mieszkańców uważała, że niepotrzebnie wprowadza się zewnętrznego partnera prywatnego, ponieważ generuje to dodatkowe koszty. Nie wszyscy byli zadowoleni z jakości przeprowadzonych prac i standardu utrzymania zasobu. Sąsiednie tereny oczekują na zrewitalizowanie, występuje silny popyt na mieszkania społeczne, a jednocześnie w zasobach udostępnianych na zasadach komercyjnych są pustostany, co generuje niezadowolenie mieszkańców.

4.4. Specyfika przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Polsce

Przyjęta w 2015 roku w Polsce ustawa o rewitalizacji definiuje rewitalizację jako „[...] proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu

rewitalizacji¹¹⁴. Powyższa definicja odwołuje się do zasad podejścia zintegrowanego. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że rewitalizacja jest¹¹⁵:

- procesem – czyli złożonym, wieloetapowym i rozciągniętym w czasie szeregiem następujących po sobie i powiązanych przyczynowo działań;
- dążeniem do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego;
- prowadzona w sposób kompleksowy, zintegrowany i skoncentrowany terytorialnie;
- realizowana na rzecz społeczności lokalnej (przede wszystkim), a także lokalnej gospodarki i przestrzeni (dodatkowo) – jej głównymi beneficjentami są mieszkańcy;
- przemyślaną i zaplanowaną aktywnością, która opiera się na dokumencie strategicznym opracowanym przez ekspertów oraz interesariuszy, tj. na programie rewitalizacji.

Na gruncie zaprezentowanych rozważań, można sformułować katalog cech rewitalizacji miast, odzwierciedlających podejście zintegrowane (tabela 4.3). Zaprezentowane cechy pozwalają jednoznacznie odróżnić rewitalizację od innych form interwencji w przestrzeń miejską.

Tabela 4.3. Cechy identyfikujące proces rewitalizacji w ujęciu zintegrowanym

Atrybuty rewitalizacji	Własności wyróżniające rewitalizację od innych form interwencji
Jest to reakcja na kryzys, który obejmuje dany obszar i przejawia się w wielu dziedzinach. Jest to działanie skoncentrowane na tym obszarze (integracja przestrzenna lub geograficzna).	Rewitalizacją nie jest działanie podejmowane poza obszarem kryzysowym (stąd kluczowe znaczenie wyznaczenia obszaru do rewitalizacji).
Jest to długoterminowy proces, wymagający określenia jasnej wizji stanu docelowego, której osiągnięcie wymaga planowania, organizacji i koordynacji działań długo-, średnio- i krótkookresowych (integracja w skali czasu, konieczność planowania strategicznego).	Rewitalizacją nie jest wiele doraźnych, krótkookresowych działań, które nie gwarantują ciągłości i trwałości wprowadzonych zmian.
Jej cele są usytuowane w sferze społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane (mają charakter narzędziowy).	Rewitalizacją nie jest działanie wyłącznie remontowo-budowlane, które nie ma wskazanego celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego.

114 Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

115 J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017, s. 15.

Tabela 4.3 (cd.)

Atrybuty rewitalizacji	Własności wyróżniające rewitalizację od innych form interwencji
Ma charakter szczególnej interwencji publicznej, ale planowanej i realizowanej we współpracy zróżnicowanych partnerów lokalnych: zarówno sektora publicznego (różnych poziomów administracji), jak i lokalnych przedsiębiorców oraz sektora pozarządowego, a często także innych partnerów – miejscowych uczelni, policji itp. (integracja podmiotowa, pionowa i pozioma). Szczególnym partnerem jest społeczność lokalna (mieszkańcy obszaru przekształcanego), której zaangażowanie w proces ma charakter kluczowy. Jest to proces angażujący kapitał (ludzki, finansowy) pochodzący z różnych źródeł.	Rewitalizacją nie jest program nieuwzględniający zaangażowania partnerów niepublicznych (zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych), zaplanowany i realizowany bez udziału społeczności lokalnej lub wbrew jej woli.
Ma charakter kompleksowy, jest zawsze procesem wielowątkowym, składającym się ze wzajemnie wzmacniających się (synergicznych) działań, zmierzających do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze, we wszystkich wymiarach, w których zidentyfikowano przejawy kryzysu. Proces ten zawsze uwzględnia zmianę negatywnego wizerunku tego obszaru. Proces ten wymaga integracji z innymi obszarami polityki, realizowanymi na wszystkich szczeblach administracji (integracja przedmiotowa, sektorowa, holizm).	Rewitalizacją nie jest lista (nawet obszerna) działań punktowych, niepowiązanych ze sobą i nieukładających się w spójny, całościowy program. Rewitalizacją nie jest program sektorowy, koncentrujący się na jednym z aspektów kryzysu lub pomijający któryś z aspektów.
Jest to proces ukierunkowany na specyficzne potrzeby danego obszaru, wynikające również ze specyfiki miasta i regionu.	Rewitalizacja nie polega na zastosowaniu zestawu uniwersalnych działań, które nie uwzględniają kontekstu lokalnego i regionalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości...*, s. 52; J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 13; M. Parkinson, *Integrated Urban Regeneration...*, s. 4–5; A. Carter, *Strategy and Partnership in Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 41; M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Cornell University Press, Ithaca 2014, s. 234.

W kontekście podejmowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych i ich realizacji z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego warto zwrócić uwagę na pewną specyfikę projektów rewitalizacji, która będzie nakładać się na ogólną charakterystykę przedsięwzięć w PPP i wpływać na przygotowanie, realizację i ryzyko projektów. Na tę specyfikę składają się:

- większa złożoność procedur;
- wydłużone procedury;
- większa skala projektów;

- potencjalna konieczność włączenia szerszego grona podmiotów do negocjacji i realizacji;
- dodatkowe obowiązki związane z raportowaniem;
- konieczność wykorzystania doradztwa prawnego lub nawet kompleksowej obsługi prawnej;
- konieczność ustalania i regulacji stanu prawnego nieruchomości i prowadzenia działań związanych z zamianami lub wykupem nieruchomości, a także organizacji przekwaterowań najemców lokali komunalnych;
- konieczność uzyskania co najmniej akceptacji społecznej dla projektu;
- zwiększone ryzyko związane z ograniczoną liczbą potencjalnych partnerów prywatnych gotowych do uczestnictwa w projektach o znacznej skali przestrzennej i finansowej oraz dużej złożoności.

Większa złożoność projektów rewitalizacyjnych wynika z konieczności zastosowania odrębnych regulacji prawnych, chociażby przepisów ustawy o rewitalizacji. Do 2023 roku stosowanie zapisów tej ustawy nie jest obowiązkowe, dzięki czemu gminy, które rozpoczęły tego typu działania przed jej wejściem w życie, mogą je kontynuować bez konieczności dostosowania się do nowych regulacji. Do końca 2023 roku istnieje możliwość wyboru sposobu prowadzenia rewitalizacji. Gminy mogą prowadzić te działania na podstawie ustawy o rewitalizacji za pomocą gminnych programów rewitalizacji (GPR) albo na podstawie zapisów ustawy o samorządzie gminnym¹¹⁶, ustanawiających kompetencje gminy do uchwalania tzw. programów gospodarczych. W tym przypadku rewitalizacja prowadzona jest na podstawie lokalnych, zintegrowanych lub miejskich programów rewitalizacji. Jednak, aby skorzystać ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020, gminy zostały zobligowane do stosowania zapisów *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020* oraz wytycznych przyjętych przez instytucje zarządzające poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi. Wytyczne te są w aspekcie merytorycznym bardzo zbliżone do wymogów sformułowanych w ustawie o rewitalizacji.

Wydłużone procedury są między innymi wynikiem konieczności uchwalenia programu rewitalizacji, którego opracowanie jest wymagane zarówno w ustawie o rewitalizacji, jak i w *Wytycznych*. Tym samym, niezależnie od obowiązujących uwarunkowań prawnych, podstawą prowadzenia działań rewitalizacyjnych są dokumenty strategiczne w postaci programów. Przygotowanie programu rewitalizacji należy poprzedzić przeprowadzeniem analiz przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych na obszarze całego miasta, wyznaczeniem obszarów

116 Art. 18 ust. 2 pkt 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (D.U. z 2021 r., poz. 1372).

kryzysowych i obszaru rewitalizacji¹¹⁷ oraz pogłębioną diagnozą tego obszaru, obejmującą jego problemy i potencjały. Kolejnym etapem jest opracowanie programu rewitalizacji, w toku którego zbierane są propozycje projektów rewitalizacyjnych, czyli przedsięwzięć ukierunkowanych na przezwyciężenie zidentyfikowanych problemów i wykorzystanie potencjałów. Ponadto gminy są zobowiązane do przestrzegania zasad partnerstwa i partycypacji na etapie planowania rewitalizacji i wdrażania przedsięwzięć rewitalizacyjnych¹¹⁸, czego wyrazem jest zobowiązanie do prowadzenia konsultacji społecznych procedowanych programów. Długotrwałość procedur może także wynikać ze złożoności samych projektów, które mogą obejmować przekształcenia rozległych obszarów i najczęściej są wieloaspektowe, a także powiązań pomiędzy projektami i konieczności ich realizacji z zachowaniem pewnej kolejności czy logiki interwencji.

Znaczna skala projektów rewitalizacyjnych może być rozpatrywana zarówno w kontekście ogromnych potrzeb finansowych, jak i w kontekście przestrzennym. Szacunki potrzeb inwestycyjnych dla dwunastu największych miast Polski na lata 2011–2035, przeprowadzone przez PricewaterhouseCoopers, opiewają na około 1130 mld PLN¹¹⁹. Jest to kwota porównywalna z całym PKB wytworzonym w Polsce w roku 2011 (1520 mld PLN) oraz niemal równa czterokrotności całkowitych inwestycji dokonanych w polskiej gospodarce w roku 2011 (309 mld PLN).

W obecnej sytuacji gospodarczej, a także w obliczu obserwowanych tendencji zmian w polityce unijnej, dotyczących finansowania inicjatyw rozwojowych, należy spodziewać się rosnących trudności w realizacji inwestycji wyłącznie za pośrednictwem środków publicznych. Wynikać to może z następujących przesłanek¹²⁰:

- z dość ograniczonych źródeł dochodów polskich miast i braku perspektyw znacznego wzrostu wpływów podatkowych, co oznacza, że budżety miejskie dysponować będą prawdopodobnie tylko umiarkowanymi środkami inwestycyjnymi, a zadania inwestycyjne będą musiały konkurować z wydatkami o charakterze bieżącym;
- ze stosunkowo wysokiego poziomu zadłużenia największych polskich miast oraz obowiązujących limitów zadłużania się, które przekładają się

117 W przypadku gminnych programów rewitalizacji opracowywanych na gruncie ustawy o rewitalizacji obszar rewitalizacji wyznaczany jest w odrębnej uchwale, co dodatkowo wydłuża proces przygotowania programu.

118 J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 18–19.

119 PwC, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, 2012, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/wyzwania-inwestycyjne-miast/pwc_wyzwania_inwestycyjne_miast.pdf (dostęp: 8.09.2021).

120 Szerzej: tamże.

na ograniczone możliwości finansowania niezbędnych inwestycji za pomocą instrumentów dłużnych i kredytów;

- należy się również liczyć z tym, że kryzys finansowy i brexit wymuszą ograniczenie funduszy unijnych dostępnych na finansowanie inwestycji w rozwój infrastruktury miejskiej; co więcej, część z dostępnych funduszy straci charakter bezzwrotnego subsydium, a dostęp do nich może być również ograniczony z powodu konieczności znacznego współfinansowania; spadek dostępności funduszy może także wynikać z faktu, że kolejne regiony Polski będą przekraczać próg 75% unijnego PKB.

W ujęciu przestrzennym skala projektów wynika z rozległości obszarów poddawanych procesom rewitalizacji oraz ze złożoności i kompleksowości koniecznych przekształceń. Według ustaleń Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w latach 2014–2020 programy rewitalizacji miało 75,1% miast w Polsce. Programy te¹²¹ obejmują około 14,5 tys. przedsięwzięć rewitalizacyjnych o łącznej wartości 47,4 mld PLN¹²². W wyniku innych badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast, dotyczących różnych typów obszarów zdegradowanych, oszacowano, że rewitalizacji wymaga około 21% obszarów zainwestowanych w miastach. Są to obszary zamieszkałe przez niemal 2,4 mln osób¹²³. Także w skali pojedynczego miasta procesom rewitalizacji podlegają rozległe tereny. Powierzchnia obszarów wyznaczonych do rewitalizacji w największych miastach w Polsce¹²⁴ waha się od około 300 ha w Szczecinie i Wrocławiu do niemal 2500 ha w Poznaniu.

Złożoność procesów rewitalizacji i to, że obejmują one obszary zurbanizowane, gęsto zaludnione, często także historyczne, przekłada się na konieczność włączenia do negocjacji i realizacji projektów szerszego grona podmiotów, na przykład konserwatora zabytków czy innych podmiotów publicznych. Podmioty

121 Na podstawie badania 698 gminnych lub lokalnych programów rewitalizacji – szerzej: W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019.

122 Tamże, s. 16. W innym badaniu potrzeb w zakresie rewitalizacji w Polsce skalę przedsięwzięć zaplanowanych w aktualnych programach rewitalizacji oszacowano na 50,7 mld PLN – szerzej: K. Olbińska, *Urban Regeneration – the financial and material approach. The scale of financial needs in regeneration processes on the example of selected cities*, „Świat Nieruchomości” 2020, nr 1(111), s. 33–58.

123 W. Jarczewski, *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 63.

124 Na podstawie badań prowadzonych dla jedenastu największych pod względem liczby ludności miast Polski (Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia, Poznania, Szczecina, Gdańska, Lublina, Bydgoszczy, Katowic i Białegostoku) – szerzej: K. Olbińska, *Planowanie procesów rewitalizacji...*

te niekoniecznie muszą być stroną umowy o PPP, czego przykładem mogą być doświadczenia Sopotu (studium przypadku w podrozdziale 4.6.1). Ponadto wytyczne ustawowe i unijne obligują do prowadzenia rewitalizacji w szerokim dialogu, uwzględniającym społeczność lokalną, co również będzie wpływało na przebieg całego procesu.

Dodatkowe obowiązki związane z raportowaniem mogą wynikać z ustawy o rewitalizacji czy też z *Wytycznych*. Dokumenty te przewidują między innymi monitoring i ewaluację programów rewitalizacji. Są to procedury złożone, które powinny uwzględniać zarówno monitorowanie postępu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w kontekście ich zgodności z harmonogramem i budżetem, jak i śledzenie zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji oraz w skali całego miasta. Monitorowanie zmian ma na celu rozpoznanie, czy podejmowane działania przyczyniają się do ograniczenia zidentyfikowanych zjawisk kryzysowych, a także czy nie zachodzi proces przenoszenia problemów w skali miasta.

Konieczność wykorzystania doradztwa prawnego lub nawet kompleksowej obsługi prawnej może być wynikiem złożonej sytuacji prawnej nieruchomości objętych przekształceniami, czego przykładem mogą być doświadczenia Sopotu. Rewitalizacji poddawane są najczęściej obszary śródmiejskie, charakteryzujące się skomplikowaną strukturą własnościową. Z uwagi na to w procesie rewitalizacji może wystąpić także konieczność ustalania i regulacji stanu prawnego nieruchomości czy też prowadzenia działań związanych ze zamianami lub wykupem nieruchomości oraz organizacji przekwaterowań najemców lokali komunalnych. Wynika to bezpośrednio z tego, że podejmowane działania dotyczą obszarów objętych w przeszłości działalnością inwestycyjną, głównie położonych w historycznych częściach miast, które przeszły różnorodne przekształcenia, czego przykładem są między innymi doświadczenia Łodzi (zob. podrozdział 4.6.4.).

Z podstawowych zasad i istoty rewitalizacji wynika idea szerokiej partycypacji społecznej w tym procesie. Zasady te postulują włączenie (zaangażowanie) obywateli na każdym z etapów całego procesu. Oznacza to, że partycypacja społeczna powinna być uwzględniana zarówno na etapie planowania czy realizacji procesu oraz poszczególnych projektów, jak i w fazie podsumowania podjętych działań i informowania o wynikach. Tym samym społeczność lokalna staje się dodatkowym partnerem i uczestnikiem i tak już złożonych procedur i negocjacji oraz wnikliwym obserwatorem całego procesu.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne wyróżniają się ponadto zwiększonym ryzykiem związanym z ograniczoną liczbą potencjalnych partnerów prywatnych, dysponujących odpowiednim potencjałem organizacyjnym i finansowym, aby uczestniczyć w projektach o tak dużej skali i złożoności. Dodatkowe ryzyko może wiązać się także ze zmiennością kosztów i utrudnioną oceną korzyści poszczególnych

przedsięwzięć i całego procesu. Problemy te wynikają w pewnej mierze z konieczności prognozowania przyszłej wartości nieruchomości o znacznej skali i często złożonej strukturze funkcjonalnej.

4.5. Zainteresowanie realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Zainteresowanie realizacją projektów rewitalizacyjnych w formule PPP w Polsce było dotychczas ograniczone. Według ustaleń Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w programach rewitalizacji przygotowanych w latach 2014–2020 zaledwie 0,6% planowanych projektów rewitalizacji zakładało realizację w formule PPP¹²⁵. Niskie zainteresowanie realizacją projektów rewitalizacyjnych w formule PPP przełożyło się na stosunkowo niewielką liczbę projektów planowanych i realizowanych w tej formule. W ministerialnych bazach danych odnotowano zawarcie zaledwie czterech umów zaliczonych do sfery rewitalizacji (tabela 4.4, część A).

Klasyfikacja i identyfikacja projektów PPP, które można zaliczyć do sfery rewitalizacji, jest znacznym wyzwaniem. Z jednej strony można skorzystać z bazy zawartych umów i potencjalnych projektów dostępnych w ramach Platformy PPP. Jednak klasyfikacja ta bywa krytykowana jako niespójna. Należy pamiętać, że od 2010 roku w Polsce funkcjonuje definicja prawna procesu rewitalizacji, początkowo zawarta w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 117, poz. 787 z późn. zm.), później w ustawie o rewitalizacji. Akty te wskazują, że rewitalizacja jest procesem składającym się szeregu działań o charakterze wieloaspektowym. Działania te ujmuje się jako projekty lub przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Do procesu rewitalizacji odnosi się wymóg kompleksowości i wieloaspektowości, co oznacza, że podejmowane w nim działania powinny być wszechstronne i dobrane w taki sposób, żeby stanowić wyczerpującą odpowiedź na problemy zidentyfikowane na obszarach zdegradowanych. Oznacza to, że o ile projekty rewitalizacyjne mogą mieć charakter jednowymiarowy (choć najlepiej byłoby łączyć w ramach projektu działania o charakterze przestrzennym czy środowiskowym z działaniami gospodarczymi czy społecznymi, czy też działania inwestycyjne – twarde z działaniami nieinwestycyjnymi – miękkimi, tworząc projekty złożone), o tyle ich różnorodność w ramach procesu rewitalizacji powinna zapewnić właśnie wspomnianą kompleksowość

125 W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), *Raport o stanie polskich miast...*, s. 16.

i wieloaspektowość podejmowanej interwencji. Należy więc uwzględnić dwa poziomy: (1) procesu rewitalizacji i (2) projektów rewitalizacyjnych składających się na ten proces. Trzeba zaznaczyć, że żadne z przedsięwzięć zawartych w bazie nie stanowi i nie może stanowić wyczerpującej interwencji, którą można by utożsamiać z kompleksowym procesem rewitalizacji. Także pod względem zasięgu przestrzennego procesy rewitalizacji obejmują obszary o powierzchni zdecydowanie większej niż zasięg pojedynczego projektu (pojedyncza nieruchomość, jeden czy kilka kwartałów ulic). Przedsięwzięcia te powinny być zatem utożsamiane z poziomem projektów (większych i mniejszych), stanowiących elementy składowe szerszego procesu. Kolejną zasadą obowiązującą również co najmniej od 2010 roku jest to, że rewitalizacja prowadzona jest na podstawie programu rewitalizacji. Co do zasady z katalogu projektów PPP zaliczonych do „sektora rewitalizacji” (nomenklatura według wyżej wymienionej Platformy PPP) należałoby zatem usunąć przedsięwzięcia, które nie stanowiły elementów programów. Jednak bezwzględne zastosowanie tego kryterium spowodowałoby wyłączenie z analiz jednego z najbardziej znanych przedsięwzięć, jakim jest zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku. Argumenty przemawiające za tym, że aby projekt ten nie został wyłączony z analiz, pomimo że nie został bezpośrednio wyartykułowany w programie rewitalizacji, wynikają z jego lokalizacji na obszarze rewitalizacji, wieloaspektowości i tego, że ewidentnie wpisuje się on w charakterystykę działań rewitalizacyjnych. Z uwagi na powyższe argumenty projekty zawarte w rządowej bazie¹²⁶, zaliczone do sfery rewitalizacji, zweryfikowano w następujący sposób: uwzględniono projekty wynikające wprost z programów rewitalizacji oraz projekty zlokalizowane na obszarach rewitalizacji, wpisujące się w charakter procesów rewitalizacji pod względem kompleksowości czy wieloaspektowości przewidzianych działań.

Na skalę zainteresowania realizacją projektów rewitalizacyjnych w formule PPP składa się kilka czynników, między innymi złożoność projektów rewitalizacyjnych i ich czasochłonność, które sprawiają, że część planowanych inicjatyw nie dochodzi do skutku lub gminy rezygnują z ich realizacji w PPP.

Inny ważny czynnik ograniczający zainteresowanie tą formułą w okresie 2014–2020 to zwiększona dostępność funduszy unijnych na rewitalizację. Atrakcyjność i konkurencyjność tych środków wobec innych źródeł finansowania wydają się potwierdzać ustalenia Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, wskazujące, że w przypadku 90% przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych w tym okresie przewidywano korzystanie z finansowania zewnętrznego, obejmującego przede wszystkim (80,9% projektów) fundusze europejskie, Mechanizm Finansowy EOG

126 Baza zawartych umów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

i Norweski Mechanizm Finansowy¹²⁷. Nacisk na wykorzystanie funduszy unijnych dostępnych na rewitalizację jest tym silniejszy, że spodziewamy się ich ograniczenia w kolejnych perspektywach finansowych. To z kolei może sprzyjać zwiększeniu zainteresowania innymi źródłami kapitału, w tym wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 4.4. Projekty PPP w ramach rewitalizacji w Polsce

A. Zawarte umowy	B. Projekty planowane
Projekty kompleksowe: 1. Sopot: Zagospodarowanie terenów dworca PKP (2010) 2. Gdańsk: Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów (2015) 3. Gdańsk: Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście (2019) Projekty jednowymiarowe, ale wynikające z programu rewitalizacji: Oława: Przebudowa nawierzchni Placu Piastów (2020)	1. Katowice: Adaptacja zabytkowych budynków pokopalnianych na potrzeby Muzeum Śląskiego 2. Łódź: Budowa Centrum Kreatywności i Nowych Technologii jako jedno z działań rewitalizacyjnych na obszarze Starego Rynku 3. Kraków: Operator Klastra Innowacji Społeczno-Gospodarczych Zabłocie 20.22 4. Łódź: Rewitalizacja famułów fabrykanckich przy ul. Ogrodowej 5. Warszawa: Rewitalizacja kwartału Targowa – Żąbkowska – Brzeska – Kijowska 6. Warszawa: Zagospodarowanie Fortu Służewiec 7. Gdańsk: Zagospodarowanie dzielnicy Nowy Port 8. Tarnowskie Góry: Zagospodarowanie kwartału w centrum miasta 9. Mikołów: Przebudowa kwartału przyległego do Rynku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy zawartych umów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021) i Bazy potencjalnych projektów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

Potencjalnie zwiększone zainteresowanie realizacją projektów rewitalizacyjnych w formule PPP może zapowiadać dziewięć przedsięwzięć planowanych do realizacji, zaliczonych do sektora rewitalizacji oraz kolejne przedsięwzięcia zaklasyfikowane do innych sektorów, ale wynikające z programów rewitalizacji (tabela 4.4, część B).

127 Tamże, s. 58–59.

4.6. Polskie doświadczenia w zakresie realizacji projektów rewitalizacyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – studia przypadków

4.6.1. Dworzec PKP w Sopotie

Celem projektu była gruntowna modernizacja terenów przydworcowych, obejmująca rozwiązanie problemów komunikacyjnych na tym obszarze¹²⁸ oraz stworzenie reprezentacyjnej zabudowy stanowiącej wizytówkę miasta. Pierwsze pomysły na realizację tego przedsięwzięcia sięgają 1996 roku. W 2008 roku miasto Sopot i PKP SA zawarły porozumienie dotyczące wspólnej realizacji inwestycji. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 4.5.

Tabela 4.5. Metryczka projektu – Sopot, obszar dworca PKP

Nazwa projektu	Zagospodarowanie terenów dworca PKP
Lokalizacja	Województwo pomorskie, Sopot
Podstawa prawna	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)
Podmiot publiczny	Gmina Miasto Sopot
Podmiot prywatny	Bałtycka Grupa Inwestycyjna SA
Podmioty zewnętrzne	Polskie Koleje Państwowe SA
Doradztwo	Tak
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	139041682,00 PLN
Źródła finansowania	Finansowanie: partner prywatny 18%, kredyt komercyjny 45% Środki unijne: inicjatywa JESSICA 37% (RPO dla województwa pomorskiego na lata 2007–2013), zakładana wartość wsparcia – 41906650,00 PLN

128 Zintegrowany plan zrównoważonego rozwoju miasta Sopotu na lata 2011–2015. Lokalny program rewitalizacji miasta Sopotu na lata 2006–2015, Sopot 2011, s. 134.

Nazwa projektu	Zagospodarowanie terenów dworca PKP
Model i szczegóły wynagrodzenia	Opłaty od użytkowników Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, zrealizowanego na terenach będących własnością partnera prywatnego, tj. z wyłączeniem układu komunikacyjnego oraz obiektu dworca PKP. Dochody partnera prywatnego zostaną pomniejszone o płatność na rzecz podmiotu publicznego. Możliwość czerpania wynagrodzenia ze świadczenia usług komercyjnych (hotele czy lokale użytkowe) oraz sprzedaży tych nieruchomości po komercjalizacji lub jako samodzielnych lokali.
Data wszczęcia postępowania	11.06.2010 r.
Data podpisania umowy	23.01.2012 r.
Data zamknięcia finansowego	7.11.2016 r.
Data zakończenia	20.06.2024 r.
Okres umowy	12 lat / 144 miesiące
Status realizacji	Zarządzanie/utrzymanie
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko związane z udostępnieniem składnika majątkowego będącego wkładem do przedsięwzięcia
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) projektowania i budowy, 2) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 3) popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej, w tym w zakresie sprzedaży nieruchomości, 4) dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie z udziałem podmiotów prywatnych*, <https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-teren-ow-dworca-ppk-w-sopocie-z-udzialem-podmiotow-prywatnych/> (dostęp: 8.09.2021).

Prowadzenie projektu powierzono Wydziałowi Strategii Rozwoju Miasta, który miał już wcześniejsze doświadczenia w realizacji przedsięwzięć we współpracy z sektorem prywatnym przy projekcie Centrum Haffnera. Kompetencje zespołu prowadzącego przedsięwzięcie rozwijano poprzez studia podyplomowe, udział w szkoleniach, konferencjach, wykładach i wyjazdach studyjnych oraz współpracę z Centrum PPP¹²⁹. W 2009 roku wybrano doradców prawnych oraz biznesowo-ekonomicznych, którzy rozpoczęli analizy wariantów realizacji przedsięwzięcia. Projekt ten wyróżnia złożoność instytucjonalna, przejawiająca się we współpracy z podmiotami spoza partnerstwa. Dla sukcesu tego przedsięwzięcia kluczowe było zaangażowanie w nie, poza miastem oraz prywatnym inwestorem, także podmiotu zewnętrznego, w tym przypadku Polskich Kolei Państwowych. Koncepcja

129 Najwyższa Izba Kontroli, Protokół kontroli Urzędu Miasta Sopotu, numer kontroli P/12/051, 2012, s. 1-2.

objęła zamianę sześciu działek pomiędzy PKP a miastem na nowy dworzec w Sopocie, a także sprzedaż miastu kolejnych dwóch działek przez PKP. Zabudowa dworca leżała po stronie partnera prywatnego na mocy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z Sopotem¹³⁰. Umowa o PPP objęła budowę:

- hotelu, obiektów handlowych i parkingów, których właścicielem będzie wykonawca – partner prywatny;
- układu drogowego wraz z terenami zielonymi, na rzecz partnera publicznego;
- nowego dworca kolejowego, który za pośrednictwem miasta przekazano spółce PKP SA.

Koszty doradztwa zostały pokryte solidarnie przez Urząd Miasta i PKP. Ważnym aspektem była współpraca wyłonionych doradców. Doradca prawny prowadził dla doradcy ekonomicznego konsultacje i analizy prawne dotyczące uwarunkowań i wykonalności poszczególnych branż pod uwagę wariantów inwestycji. Analizowane kwestie problematyczne obejmowały między innymi zagadnienia wzniesienia obiektu na granicy nieruchomości o różnych statusach prawnych, możliwość sprawowania zarządu nad układem komunikacyjnym przez partnera prywatnego, hipoteki, umów najmu i dzierżawy, ochrony konserwatorskiej i uzdrowiskowej, budowy części dworcowej w kontekście przepisów dotyczących zamówień publicznych, zamiany prawa użytkowania wieczystego niektórych gruntów PKP na prawo własności lokalu nowego dworca, zwrotu lokalu przez partnera prywatnego na rzecz PKP, problematykę dotyczącą zwolnienia ze zorganizowania przetargu na zbycie prawa użytkowania wieczystego niezbędnych nieruchomości. W toku badania wykonalności przedsięwzięcia na podstawie wstępnej analizy kilkunastu różnorodnych modeli organizacyjnych wyłoniono sześć potencjalnych wariantów organizacyjno-prawnych:

- tzw. model tradycyjny, zakładający samodzielną realizację przedsięwzięcia przez spółkę celową, której udziałowcami będą miasto Sopot i PKP SA;
- realizację przedsięwzięcia w formule koncesji na roboty budowlane, z partnerem prywatnym w roli koncesjonariusza i spółką celową miasta oraz PKP SA w roli koncesjodawcy;
- realizację przedsięwzięcia w formule PPP, gdzie spółka miasta i PKP SA będzie partnerem publicznym, a przedsięwzięcie zrealizuje partner prywatny bez powoływania spółki celowej;
- realizację przedsięwzięcia w formule PPP, gdzie miasto będzie jedynym partnerem publicznym, a przedsięwzięcie zrealizuje partner prywatny bez powoływania spółki celowej;

130 E. Kołodziejka, *Korzyści i ograniczenia partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie budowy dworca kolejowego w Sopocie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Organizacja i Zarządzanie” 2016, z. 63, nr 1207, s. 98.

- realizację przedsięwzięcia w formule PPP, gdzie spółka miasta i PKP SA, na podstawie umowy o PPP, powoła wraz z partnerem prywatnym spółkę celową PPP, która będzie realizowała przedsięwzięcie;
- realizację przedsięwzięcia przez spółkę prawa handlowego, powołaną przez spółkę celową spółka miasta i PKP SA oraz partnera prywatnego.

Ze względów ekonomicznych za możliwe do wdrożenia uznano warianty czwarty i szósty¹³¹. W wyniku analiz ustalono, że najkorzystniejszym rozwiązaniem będzie realizacja projektu w wariantcie czwartym. W połowie czerwca 2010 roku opublikowano ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane i usługi. Negocjacje z udziałem dwóch potencjalnych partnerów prywatnych trwały około roku. Oferaty obejmujące koncepcję architektoniczno-urbanistyczną przyjmowano do końca sierpnia 2011 roku¹³². Na początku października ogłoszono wyniki postępowania. Jednej spośród dwóch złożonych ofert nie dopuszczono z uwagi na niespełnienie warunków formalnych. Jednak decyzja ta została przez oferenta zakwestionowana i zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹³³. Toczące się w tej sprawie postępowanie spowodowało odsunięcie w czasie podpisania umowy z drugim z oferentów, którego propozycję przyjęto. W grudniu 2011 roku sąd oddalił skargę jako bezzasadną, co pozwoliło na zawarcie umowy z podmiotem, którego ofertę wyłoniono 23 stycznia 2012 roku.

Przedsięwzięcie stanowi przykład złożonych stosunków prawnych, które spowodowały konieczność zastosowania kompleksowej obsługi prawnej. Umowa z doradcą prawnym została zawarta w trybie negocjacji z ogłoszeniem na podstawie Prawa zamówień publicznych. Doradca prawny przygotował analizę prawno-podatkową wybranych wariantów w ramach przygotowania i realizacji przedsięwzięcia. Na potrzeby obsługi tego przedsięwzięcia miasto zawarło ponadto umowę dotyczącą kompleksowej obsługi prawnej, obejmującej zastępstwo procesowe przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i innymi sądami lub innymi organami orzekającymi, a także świadczenie powiązanych z nim usług prawnych oraz doradztwa prawnego w związku z przygotowaniem i realizacją projektu.

Przygotowanie tego przedsięwzięcia uwzględniało również szerokie wstępne analizy ekonomiczne, w ramach których zrealizowano badania ankietowe, określenie dostępności finansowej przedsięwzięcia, analizę strategiczną przedsięwzięcia, wielowymiarową analizę finansowo-ekonomiczną modelu wykonalności przedsięwzięcia, analizę organizacyjno-prawną wykonalności przedsięwzięcia, wstępny

131 Najwyższa Izba Kontroli, Protokół kontroli Urzędu..., s. 8–9, 11.

132 A. Jędrzejewski, *Miejskie centra przesiadkowe w modelu PPP. Premierowy Sopot, a następnii już czekają*, „Forum PPP” 2012, nr 19, s. 11.

133 A. Kowalczyk, M. Sitowicz, *Umowa o PPP – przykład „sopocki”. Etapy postępowania. Ukształtowanie treści umowy*, „Forum PPP” 2012, nr 19, s. 14.

biznesplan, wstępną koncepcję realizacji przedsięwzięcia, badanie opinii inwestorów na temat projektu, raport o podmiotach biorących udział w konsultacjach rynkowych oraz wstępne porównanie ofert inwestorów¹³⁴.

Elementem dobrych praktyk na etapie wstępnej oceny projektu może być swoisty test rynku w postaci Forum Inwestorów. Jego organizacja umożliwiła prezentację przedsięwzięcia od strony funkcjonalno-użytkowej wraz z wariantami jego realizacji oraz zbadanie zainteresowania projektem i oczekiwań potencjalnych partnerów. Rezultatem forum stały się indywidualne spotkania z zainteresowanymi inwestorami, organizowane przy współudziale PKP SA oraz doradcy prawnego i ekonomicznego, stanowiące przestrzeń do przedstawiania spostrzeżeń i oczekiwań dotyczących projektu¹³⁵. Początkowo duże zainteresowanie nie przełożyło się jednak na liczbę uczestników w postępowaniu przetargowym – jak już wspomniano, złożono zaledwie dwie oferty.

Aspektem innowacyjnym w tym projekcie było zastosowanie finansowania hybrydowego, czyli połączenie PPP z finansowaniem z funduszy unijnych. W założonej formule po zakończeniu inwestycji beneficjent rozpoczyna spłatę pożyczki, co umożliwia finansowanie z tych środków kolejnych projektów ważnych dla rozwoju miast. Mechanizm finansowy JESSICA polega na przekazaniu części środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Funduszowi Powierniczemu, a następnie na dofinansowaniu z tego źródła Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich, którego operatorem w województwie pomorskim jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Finansowane w ten sposób projekty mają łączyć w swej istocie aspekt komercyjny (umożliwiający spłatę pożyczki) z elementami społecznymi, pożądanymi z punktu widzenia lokalnej społeczności, co oznacza, że mechanizm ten stanowi potencjalnie ważne źródło środków finansowych na rewitalizacyjne projekty PPP. Przedsięwzięcie sopockie jest pierwszym europejskim projektem partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym partner prywatny skorzystał z finansowania ze środków Unii Europejskiej w postaci nisko oprocentowanej pożyczki oferowanej w ramach Inicjatywy JESSICA. Co ciekawe, w przypadku finansowania JESSICA poziom preferencyjnego oprocentowania uzależniono od tzw. czynnika społecznego, a więc znaczenia, jakie ma projekt dla odnowy społeczno-ekonomicznej zdegradowanej części miasta. Tym samym w tym projekcie BGK odegrał podwójną rolę, obejmującą obsługę środków JESSICA i zapewnienie finansowania komercyjnego. Umożliwiło to zmniejszenie kosztów finansowania inwestycji dzięki jednemu zabezpieczeniu, spójnemu nadzorowi i ograniczeniu kosztów monitorowania projektu. Ponadto w tym przypadku zastosowano gwarancję kroczącą – oznaczało

134 I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, K. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 44.

135 A. Jędrzejewski, *Miejskie centra przesiadkowe...*, s. 10.

to zmniejszanie wartości gwarancji po zakończeniu kolejnych faz projektu, co również przyczyniło się do zmniejszenia całkowitych kosztów inwestycji¹³⁶. Od dnia podpisania umowy strona prywatna miała rok na przygotowanie kompletu dokumentacji projektowej. Prace te ukończono jednak wcześniej, co umożliwiło BGK zakończenie oceny projektu jeszcze w 2012 roku i podjęcie decyzji o przyznaniu pożyczki JESSICA na początku 2013 roku.

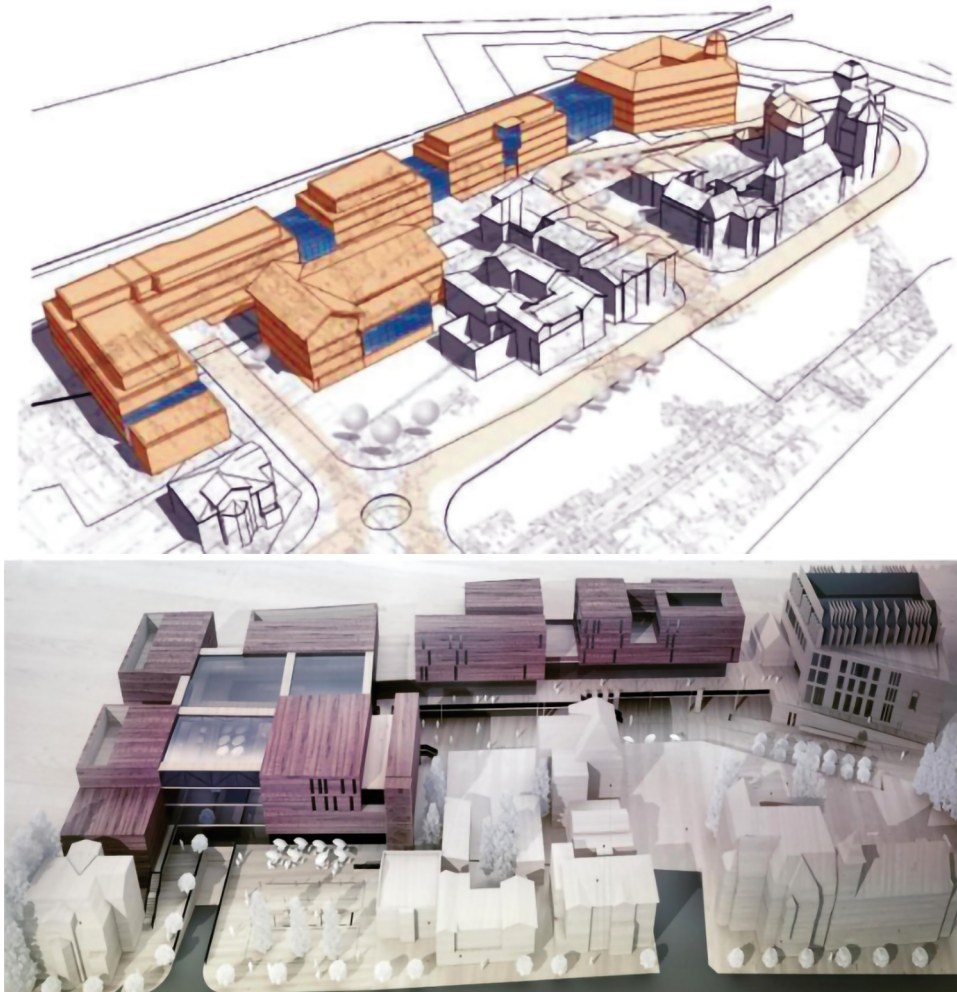
Uprawnienia kontrolne miasta na wszystkich etapach obowiązywania umowy realizowane są poprzez powołanie Komisji Nadzorczej składającej się z przedstawicieli miasta i PKP SA, uprawnionej do bieżącego nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia w zakresie dotyczącym przestrzeni publicznej oraz w fazie inwestycyjnej w zakresie nowego dworca. W tej sferze komisji przysługują uprawnienia do wydawania wiążących instrukcji w formie pisemnej, na których wypełnienie partner prywatny ma do siedmiu dni, chyba że dłuższy termin wynika z przyczyn technicznych. W pozostałym zakresie komisji przysługują uprawnienia do kontroli realizacji obiektów zgodzie z ofertą i dokumentacją projektową, w szczególności w zakresie użytych materiałów, jakości rozwiązań i estetyki. Partner prywatny został zobowiązany do organizacji roboczych porad dotyczących realizacji dokumentacji projektowej z udziałem osób upoważnionych przez miasto (m.in. przedstawicieli miasta i PKP SA oraz konserwatora zabytków), a także składania raz w miesiącu raportów ze stanu realizacji fazy inwestycyjnej, a po jej zakończeniu do składania rocznych raportów z podjętych działań. W ramach organizacji postępowania powołano komisję na potrzeby przeprowadzenia całości postępowania. Komisja ta, z uwagi na szeroką wiedzę i zdobyte doświadczenie, nie została rozwiązana, obejmując także obowiązki nadzorcze. Spotkania z przedstawicielami partnera prywatnego odbywały się dwa razy w miesiącu¹³⁷.

Przeznaczone do realizacji przedsięwzięcia grunty będące własnością miasta podlegały sprzedaży na rzecz partnera prywatnego. Przez dwa lata fazy inwestycyjnej i następnie osiem lat okresu utrzymania i zarządzania całość kosztów eksploatacji nieruchomości obciąża inwestora. Po zakończeniu umowy miastu zostanie przekazana w zarząd część publiczna przedsięwzięcia. Koszty eksploatacji obiektów ponoszą inwestor prywatny i PKP SA jako właściciel lokalu dworca i współwłaściciel części wspólnych, stosowanie do udziałów. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy stanowi gwarancja ubezpieczeniowa wystawiona przez Polskie Towarzystwo Ubezpieczeń na kwotę 5 mln PLN¹³⁸.

136 A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 44.

137 Najwyższa Izba Kontroli, *Protokół kontroli Urzędu...*, s. 27–28, 31–32.

138 Tamże.



Rysunek 4.2. Zmiany koncepcji architektonicznej projektu

Źródło: Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie, <https://docplayer.pl/27367538-Zagospodarowanie-terenow-przydworcowych-w-sopocie-2-lutego-2010-r.html> (dostęp: 17.09.2021); Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie w trybie PPP przez podmioty sektora publicznego i prywatnego miasto Sopot oraz Bałtycką Grupę Inwestycyjną S.A., <https://docplayer.pl/48394381-Zagospodarowanie-terenow-przydworcowych-w-sopocie-w-trybie-ppp-przez-podmioty-sektora-publicznego-i-prywatnego-miasto-sopot-oraz-baltycka-grupe.html> (dostęp: 17.09.2021).

Przedsięwzięcie to jest przykładem projektu o dużej skali finansowej i przestrzennej, charakterystycznej dla projektów rewitalizacyjnych. Wartość inwestycji przekroczyła nieznacznie 139 mln PLN. Natomiast zasięg przestrzenny przekształceń objął obszar o powierzchni 1,7 ha. Powierzchnia wewnętrzna powstałych budynków wynosi 23,5 tys. m². W toku przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia zaszły istotne zmiany w koncepcji architektoniczno-urbanistycznej, polegające

na rezygnacji z zabudowy nawiązującej do historycznego otoczenia na korzyść koncepcji bardziej nowoczesnej (rysunek 4.2). Inne zmiany obejmowały: ograniczenie liczby miejsc parkingowych w parkingu podziemnym (z 270 do 240) oraz rezygnację z tworzenia dodatkowego wyjazdu z parkingu. W ramach projektu zbudowany został między innymi dwupoziomowy plac miejski połączony z ulicą Bohaterów Monte Cassino, powstały także dwa skwery, podziemny parking oraz nowa infrastruktura drogowa wprowadzająca ruch kołowy pod ziemię, uzupełniona o pięć zbiorników, przepompownię i zapory przeciwwzalewowe. Dworzec składa się z: nowoczesnego centrum obsługi pasażera o powierzchni około 500 m², przygotowanego do obsługi około 5800 pasażerów w ciągu doby, hotelu zapewniającego 142 miejsca noclegowe (około 5600 m²), kompleksu galerii handlowo-usługowej (około 10 600 m² – w tym dworzec – 483 m²), powierzchni biurowych tworzących nowoczesną promenadę z kawiarniami i zieleńcami (ponad 2000 m²) oraz łączników pomiędzy budynkami, o powierzchni użytkowej około 1100 m². W kompleksie zlokalizowano mediatekę, będącą największą filią wśród miejskich oddziałów biblioteki, którą dziennie odwiedza około 700 osób. W części handlowej, poza znanymi sieciami handlowymi, znalazło się także miejsce dla lokalnych firm, które wyróżniają obiekt na tle innych tego typu centrów¹³⁹. Pod koniec 2019 roku partner prywatny szacował stopień skomercjalizowania powierzchni handlowej w kompleksie dworca na około 90%. Wynik ten uznano za dobry, zwłaszcza w świetle znaczących zmian na rynku nieruchomości w stosunku do okresu, kiedy planowana i kosztorysowana była ta inwestycja¹⁴⁰.

Innym czynnikiem ważnym w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych jest włączanie społeczności lokalnej. Wynik konsultacji społecznych był w Sopocie jednym z czynników realizacji projektu dworcowego. To mieszkańcy wskazywali na potrzebę przebudowy dworca jako jedną z najpilniejszych do zrealizowania inwestycji w mieście¹⁴¹. W tym przypadku już na wstępnym etapie przygotowania projektu w 2009 roku przeprowadzono badanie potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Ponadto w ramach partycypacji społecznej w Sopocie organizowano także spotkania konsultacyjne (konsultacje społeczne), dni otwarte na placu budowy na zakończenie poszczególnych jej etapów, spacer z prezentacją założeń czy udostępnianie planów i wizualizacji. Oceniono, że dni otwarte spotkały się

139 A. Dyksińska, *Sopockie odświeżanie*, „Builder”, marzec 2018, s. 70–72, <http://buildercorp.pl/wp-content/uploads/2018/04/70-72.pdf> (dostęp: 14.09.2021).

140 A. Wiktorczyk-Nadolna, *Krajowe wizyty studyjne. Konstancin-Jeziorna i Sopot*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2019, nr 11, s. 59–73.

141 I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, *Raport ze studiów przypadku PPP. Sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 96.

z dużym zainteresowaniem mieszkańców i przyczyniły do ograniczenia potencjalnego niezadowolenia społecznego dotyczącego utrudnień związanych z budową, a także zwiększyły akceptację społeczną dla prowadzonej inwestycji. Sukces realizowanego od 1997 roku programu rewitalizacji, obejmującego także wiele innych działań, przede wszystkim udzielanie pomocy finansowej w postaci częściowej refundacji kosztów remontów budynków mieszkalnych oraz inny projekt PPP – Centrum Haffnera, przejawia się w wysokim poparciu mieszkańców, wyrażanym w cyklicznych badaniach opinii publicznej¹⁴².

Jako mocne strony omawianego projektu można wskazać następujące kwestie:

- atrakcyjną lokalizację przedsięwzięcia, zapewniającą dobrą dostępność komunikacyjną i duży przepływ mieszkańców i turystów, znaczny popyt na usługi noclegowe, ofertę handlową i miejsca parkingowe;
- możliwość kompleksowego przekształcenia obszaru o znacznej powierzchni na tle innych terenów inwestycyjnych dostępnych w mieście;
- włączenie, już na etapie przygotowawczym, podmiotu zewnętrznego oraz przeprowadzenie negocjacji;
- praktyczne doświadczenie uczestników przedsięwzięcia w prowadzeniu projektów w formule PPP, zarówno po stronie partnera publicznego, jak i zaangażowanych doradców;
- wykorzystanie doradztwa umożliwiło gruntowną analizę uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych umożliwiło weryfikację zasadności i wykonalności projektu; jest to szczególnie istotne w przedsięwzięciach złożonych, o znacznej skali, na których wykonalność wpływają wieloaspektowe uwarunkowania prawne i ekonomiczne;
- powołanie zespołu zarządzającego przedsięwzięciem przed rozpoczęciem procedur poszukiwania partnera prywatnego sprawia, że jego członkowie uczestniczą w całości procesu, nabywając wiedzę i doświadczenie, które umożliwia płynniejsze prowadzenie kolejnych etapów postępowania i zarządzanie zawartą umową;
- innowacyjne wykorzystanie finansowania hybrydowego umożliwiło ograniczenie kosztów finansowania dzięki preferencyjnemu oprocentowaniu pożyczki w ramach inicjatywy JESSICA i kompleksowej obsłudze finansowania przez BGK;
- dzięki zagwarantowaniu w umowie partnerowi publicznemu aktywnego udziału w pozyskiwaniu finansowania przez partnera prywatnego podmiot publiczny zyskał szerszą kontrolę nad realizacją projektu i dostęp

142 Tamże.

do informacji udzielanych przez podmiot zapewniający finansowanie o istotnych kwestiach związanych z realizacją inwestycji¹⁴³;

- zagwarantowane w umowie warunki zapewniające kontrolę podmiotu publicznego nad stanem infrastruktury publicznej i bieżącą realizacją przedsięwzięcia;
- z punktu widzenia poprawności przebiegu procedur i przejrzystości procesu dokumentowanie jego przebiegu za pomocą nagrań czy protokołów;
- pozytywna ocena działań podjętych w ramach projektu przez Najwyższą Izbę Kontroli, podkreślająca prawidłowość postępowania w sprawie wyboru podmiotów świadczących usługi doradcze, przygotowania przedsięwzięcia w systemie PPP oraz zgodność z obowiązującymi przepisami działań w zakresie wyboru partnera prywatnego i zawarcia umowy o PPP.

Słabe strony analizowanego projektu są następujące:

- wąskie grono potencjalnych partnerów i uczestników postępowania przetargowego, co przekłada się na silniejszą pozycję negocjacyjną partnerów prywatnych;
- złożenie wniosku o udzielenie finansowania do BGK przez partnera prywatnego po podpisaniu umowy o PPP, podczas gdy instytucje finansujące duże projekty infrastrukturalne preferują aktywne uczestnictwo w dialogu konkurencyjnym lub negocjacjach przed podpisaniem umowy¹⁴⁴, co zapewnia im możliwość oceny zapisów umowy i doradzania partnerowi prywatnemu w tym zakresie;
- silna pozycja negocjacyjna partnera prywatnego spowodowała przeforsowanie przez niego zmian w projekcie nie do końca korzystnych z punktu widzenia końcowego użytkownika (ograniczenie liczby miejsc parkingowych, rezygnacja z dodatkowego wjazdu na parking).

Podsumowując, można uznać, że bezpośredni cel projektu został osiągnięty. Projekt został zrealizowany, choć nie w pełni w zgodzie z pierwotną koncepcją. W efekcie inwestycji rozszerzono zakres funkcji i ofertę usług dostępną na przekształcanym obszarze. Dzięki rozwojowi obszaru budżet miasta wzbogacił się o dodatkowe środki pochodzące w szczególności z podatku od nieruchomości, podatków PIT oraz CIT. W ten sposób inwestycja tworzy potencjał osiągnięcia efektu mnożnikowego. W ocenie władz miasta przyczyniła się również do wydłużenia

143 Szerzej: M. Witkowska, *Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju, 2016, s. 60, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Raport-Sopot-ppp-8-06-2016-fin.pdf> (dostęp: 30.09.2021).

144 Tamże, s. 62.

sezonu turystycznego. W ogólnym rozrachunku przedsięwzięcie jest oceniane pozytywnie, zarówno przez przedstawicieli partnera publicznego, mieszkańców, jak i publiczne organy kontrolne. W ocenie Naczelnej Izby Kontroli realizacja przedsięwzięcia na warunkach określonych w umowie umożliwi zaspokojenie potrzeb publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli ze strony miasta nad stanem infrastruktury publicznej¹⁴⁵. Poprawnie przeprowadzony projekt partnerstwa publiczno-prywatnego zapewnia obopólne korzyści, zarówno dla inwestora, podmiotu publicznego, jak i społeczności lokalnej. Zidentyfikowane mocne strony projektu umożliwiły wykorzystanie szans związanych z podniesieniem atrakcyjności miasta dla inwestorów i turystów, ograniczoną podażą nieruchomości w centrum, wysoką zamożnością i siłą nabywczą mieszkańców.

4.6.2. Wyspa Spichrzów – Gdańsk

Przedmiotem partnerstwa jest realizacja przedsięwzięcia polegającego na kompleksowym zagospodarowaniu i zabudowie nieruchomości na obszarze północnego cypla Wyspy Spichrzów. Projekt zakłada stworzenie reprezentatywnej zabudowy i przestrzeni publicznej. Celem jest ożywienie obszaru, ochrona zabytków i opieka nad dziedzictwem historycznym. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 4.6.

Tabela 4.6. Metryczka projektu – Gdańsk, Wyspa Spichrzów

Nazwa projektu	Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów
Lokalizacja	Województwo pomorskie, Gdańsk
Podstawa prawna	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)
Podmiot publiczny	Gmina Miasto Gdańsk
Podmiot prywatny	Konsorcjum Granaria (spółka Multibud W. Ciużyński SA oraz ImmoPoland SPV 10 Sp. z o.o.) oraz ImmoPoland SPV 11 Sp. z o.o.
Podmioty zewnętrzne	-
Doradztwo	Tak
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	490 770 000,00 PLN

¹⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne z dnia 10.10.2012 r. nr LGD-4101-007-02/2012 P/12/051.

Nazwa projektu	Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów
Źródła finansowania	Część publiczna infrastruktury (inwestycje celu publicznego) finansowana poprzez sprzedaż nieruchomości (wkład podmiotu publicznego); część prywatna (inwestycje komercyjne) finansowana ze środków partnera prywatnego
Model i szczegóły wynagrodzenia	Opłaty od użytkowników Pożytki związane z rozwojem części komercyjnej przedsięwzięcia – możliwość czerpania wynagrodzenia ze świadczenia usług komercyjnych (hotele czy lokale użytkowe) oraz sprzedaży tych nieruchomości po komercjalizacji lub jako samodzielnych lokali
Data wszczęcia postępowania	14.03.2014 r.
Data podpisania umowy	31.03.2015 r.
Data zamknięcia finansowego	31.03.2015 r.
Data zakończenia	31.10.2031 r.
Okres umowy	16 lat i 7 miesięcy / 199 miesięcy
Status realizacji	Projektowanie i budowa
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko związane z udostępnieniem składnika majątkowego będącego wkładem do przedsięwzięcia
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) projektowania i budowy, 2) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 3) popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej, w tym w zakresie sprzedaży nieruchomości, 4) dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku*, [https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-polnocnego-cypla-wyspy-spichrzow-w-gdansku/](https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-polnocnego-cypla-wyspy-spichrzow-w-gdansk/) (dostęp: 8.09.2021).

W Gdańsku, podobnie jak w Sopocie, przed podjęciem omawianego projektu miasto miało już wcześniejsze doświadczenia w realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Doświadczenia takie są bardzo cenne, pozwalają krytycznie i konstruktywnie oceniać pracę i sugestie doradców zapewniających wsparcie w kolejnych projektach. Dzięki temu w miarę realizacji kolejnych postępowań zespół obsługujący przedsięwzięcia wypracował własną metodykę przygotowywania i oceny projektów PPP. Pod tym względem ważne okazało się stworzenie stałego zespołu prowadzącego projekty PPP, którego trzon stanowią dyrektor Wydziału Polityki Gospodarczej Miasta, radca prawny oraz kierownik Centrum Partnerstwa i Biznesu. W zależności od specyfiki i potrzeb dołączają do nich przedstawiciele wydziałów: finansowego, prawnego, gospodarki komunalnej, środowiska, architektury itp.¹⁴⁶

¹⁴⁶ A. Wiktorczyk-Nadolna, *Krajowe wizyty studyjne. Relacja z Kobylnicy i Gdańska*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2018, nr 2, s. 54–67.

Tutaj również wyraźna jest specyfika projektu rewitalizacyjnego, związana ze znaczną skalą przestrzenną i finansową, złożonością projektu oraz koniecznością konsultowania go z mieszkańcami. Pod względem finansowym jest to największy z dotychczas podjętych projektów rewitalizacyjnych realizowanych w PPP. Pod względem przestrzennym przekształcony zostanie obszar o powierzchni około 3 ha.

Na przykładzie tego projektu warto zwrócić uwagę na pewną specyfikę przedsięwzięć PPP, być może także w kontekście projektów rewitalizacyjnych. Jednym z elementów tej specyfiki jest to, że najczęściej spotykanym w tego typu przedsięwzięciach wkładem podmiotu publicznego są nieruchomości. Procesami rewitalizacji są często obejmowane obszary centralne miast, wyróżniające się zabudową historyczną, złożoną strukturą własnościową, ale także znacznym udziałem własności miasta. Wysoki udział własności miejskiej może sprzyjać prowadzeniu kompleksowych przekształceń na znaczną skalę.

Złożoność tego projektu wyraża się w szerokim zakresie funkcji i przekształceń założonych w ramach przedsięwzięcia, obejmujących realizację infrastruktury drogowej i sieciowej, utworzenie placu miejskiego, budowę ruchomej kładki dla pieszych, mostu zwodzonego oraz mariny. W ramach komponentów komercyjnych projekt przewiduje powstanie hotelu obejmującego 240 pokoi i sale konferencyjne, apartamentowców (łącznie ponad 600 mieszkań), parkingu podziemnego, restauracji, lokali handlowych i biur. Łączna powierzchnia użytkowa kompleksu handlowo-mieszkaniowo-usługowego wyniesie około 60 tys. m². Północny cypel Wyspy Spichrzów został wpisany do rejestru zabytków jako historyczny układ urbanistyczny miasta, stanowi też fragment obszaru uznanego za pomnik historii. Z uwagi na to inicjatorzy projektu położyli szczególny nacisk na wkomponowanie obiektów zabytkowych w nową zabudowę wraz z uwzględnieniem koniecznego zakresu ochrony istniejących zabytków.

Wybór partnera prywatnego opierał się na następujących kryteriach¹⁴⁷:

- ocenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej;
- podziale zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy partnerem prywatnym i podmiotem publicznym;
- wielkości partycypacji podmiotu publicznego w kosztach budowy obiektów celu publicznego;
- terminie realizacji przedsięwzięcia, rozumianego jako uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla ostatecznego obiektu wchodzącego w skład przedsięwzięcia oraz

147 A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 28.

- wysokości płatności gotówkowej partnera prywatnego (premia) na rzecz podmiotu publicznego, bez podatku od towarów i usług.

W ramach komunikacji z mieszkańcami w przypadku tego projektu uruchomiono pawilon informacyjny, w którym zaprezentowano zarówno historię wyspy, jak i koncepcję zagospodarowania obszaru w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Prace budowlane ruszyły w 2017 roku. Inwestycja zakończy się w 2023 roku i będzie realizowana w czterech etapach. W pierwszym – zaplanowanym do końca 2018 roku – miały powstać obiekty najbliżej końca cypla, obejmujące hotel i lokale handlowo-usługowe. Etap drugi obejmuje kwartał między ulicami Pożarniczą i Basztową i miał zostać ukończony dwa lata później. Realizację etapu trzeciego, polegającego na zabudowie obszaru między ulicami Basztową i Ciesielską, zaplanowano na koniec 2022 roku. W czwartym etapie powstaną obiekty między ulicami Ciesielską i Stągiewną, które mają być gotowe do końca 2023 roku. W ramach inwestycji celu publicznego do końca 2017 roku zrealizowano zewnętrzny układ komunikacyjny ulicy Chmielnej, a na początku 2019 roku oddano ulice Motławską i Pożarniczą. W 2020 roku nastąpiło otwarcie kładki obrotowej, a do lutego 2021 roku ukończono także skrzyżowanie ulicy Podwale Przedmiejskie z ulicą Chmielną. Rozpoczęły się już także prace związane z budową mostu Stągiewnego (zwodzonego) i mariny. Wystąpiły jednak opóźnienia w realizacji inwestycji, które wymagały dokonania korekt w harmonogramie. Opóźnienia te nastąpiły wskutek trudności w pozyskaniu wystarczającego potencjału wykonawczego prac budowlanych, wynikających z pandemii, a także w związku z nieplanowaną wcześniej dodatkową procedurą postępowania z relikdami, podjętą przez konserwatora wojewódzkiego¹⁴⁸.

Mocne strony opisywanego projektu są następujące:

- kompleksowe przekształcenia na znaczną skalę z perspektywy miasta oznaczają możliwość przeprowadzenia spójnych przekształceń całego obszaru, mniejsze ryzyko częściowej realizacji projektu i pozostawienia niezagospodarowanych „luk”, a z perspektywy inwestora zapewniają kontrolę nad całością przekształceń na obszarze;
- znaczny potencjał związany z efektem wizerunkowym, wyższą jakością architektury i skróceniem czasu realizacji przekształceń w porównaniu do realizacji odrębnych przetargów na modernizację czy budowę każdego obiektu i jego otoczenia z osobna;

148 E. Budnik, *Wyspa Spichrzów. Inwestycje mają być zakończone do 2023 roku*, 2020, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wyspa-Spichrzow-Inwestycje-maja-byc-zakonczone-do-2023-roku-n148342.html> (dostęp: 16.09.2021).

- z perspektywy inwestora wieloaspektowość przekształceń tworzy zróżnicowaną bazę przychodów i zmniejsza ryzyko projektu;
- w wyniku zastosowania formuły PPP miasto ma na każdym etapie pełną kontrolę nad realizowaną inwestycją i gwarancję realizacji zaplanowanych celów publicznych;
- przemyślana koncepcja i wysoka wiarygodność projektu w oczach potencjalnych partnerów oraz wzrost prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych efektów zarówno po stronie partnera publicznego, jak i prywatnego dzięki pogłębionym i kompleksowym analizom efektywności i wykonalności;
- zatrudnienie lokalnych doradców, ułatwiające i obniżające koszty współpracy¹⁴⁹;
- podjęte przekształcenia, obejmujące budowę kładki pieszej, zwiększają dostępność obszaru dla mieszkańców i jego otwarcie na miasto, ograniczając wykluczenie przestrzenne;
- kontynuacją projektu i jego „przedłużeniem” jest „Rewitalizacja Dolnego Miasta w Gdańsku”, przeprowadzona przez miasto przy wsparciu funduszy unijnych; proces ten obejmuje zarówno projekty społeczne (łącznie 46 przedsięwzięć, m.in. klub seniora, klub młodzieży), jak i inwestycyjne (przebudowa przestrzeni publicznych, infrastruktury podziemnej oraz fragmentów ulic: Łąkowej, Radnej i Toruńskiej, a także modernizacja zabudowy, w tym przebudowa kilkunastu budynków mieszkalnych)¹⁵⁰; w rezultacie osiągnięto w pewnym sensie efekt przesiąkania – zmiany prowadzone na Wyspie Spichrzów zapoczątkowały swoistą „reakcję łańcuchową”, wpływając pozytywnie na obszar poza projektem – pośrednio rewitalizacja Wyspy Spichrzów umożliwiła bowiem rozpoczęcie rewitalizacyjnego projektu PPP na terenie dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście.

Natomiast słabe strony analizowanego projektu obejmują między innymi następujące kwestie:

- konieczność realizacji przekształceń w porozumieniu z konserwatorem zabytków, co może prowadzić do przedłużania się procedur na etapie projektowania, uzyskiwania pozwoleń i realizacji, a także do wzrostu kosztów ponad prognozy;
- epidemia COVID-19 oraz decyzje konserwatora zabytków spowodowały przedłużenie się części zakładanych prac i konieczność renegotjacji harmonogramu projektu;

149 A. Wiktorczyk-Nadolna, *Krajowe wizyty studyjne. Relacja...*

150 Portal Miasta Gdańska, *Rewitalizacja Dolnego Miasta*, <https://www.gdansk.pl/inwestycje-miejskie/rewitalizacja-dolnego-miasta,a,47325> (dostęp: 18.09.2021).

- zrealizowane obiekty komercyjne, pomimo wielofunkcyjności, stanowią ofertę skierowaną przede wszystkim do mieszkańców i turystów należących do grupy co najmniej średniozamożnej, co może stymulować gentryfikację; w efekcie powstają obszary o ograniczonej dostępności, której źródłem są przesłanki ekonomiczne, co jest w sprzeczności zarówno z ideą rewitalizacji, jak i zrównoważonego rozwoju.

Projekt jest aktualnie w fazie realizacji – pierwszy etap został ukończony, trwają prace realizacyjne obejmujące etap drugi. Osoby, które wzięły udział w badaniu przeprowadzonym przez portal trojmiasto.pl¹⁵¹, oceniły dotychczasowe efekty inwestycji w kontekście atrakcyjności powstałej zabudowy raczej pozytywnie (73% respondentów), choć pojawiły się także głosy krytyczne, wskazujące na wyraźny kontrast pomiędzy charakterem nowej zabudowy a obiektami historycznymi (22%). Z informacji inwestora wynika, że w odniesieniu do etapu drugiego jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę zawarto umowę rezerwacyjną na powierzchnie handlowo-usługowe, a powstające mieszkania są obecnie sprzedawane pakietowo większym inwestorom. Według informacji od dewelopera większość z nich znalazła już nabywców. Około 30% lokali (około 100 mieszkań w tym etapie zabudowy) zostało zarezerwowanych do sprzedaży detalicznej. Deweloper przewiduje, że ceny będą kształtowały się na poziomie 15–20 tys. PLN za m²¹⁵².

W przypadku projektów rewitalizacyjnych inwestycje o znacznej skali stopniowo zmieniają wizerunek dotychczas zaniedbanej części miasta i powodują wzrost zainteresowania tym obszarem i jego sąsiedztwem wśród przedstawicieli sektora prywatnego, stymulując przyrost inwestycji prywatnych. Realizacja przedsięwzięcia spowodowała wzrost zainteresowania ożywieniem pozostałej części dzielnicy, zarówno w warstwie inwestycyjnej, jak i społecznej¹⁵³. Jednak dyskusyjne jest to, do jakiej grupy w rzeczywistości adresowane są efekty tego przedsięwzięcia (ww. problem gentryfikacji).

4.6.3. Dawna zajezdnia tramwajowa, Dolne Miasto Gdańsk

W tym przedsięwzięciu założono realizację złożonego zakresu celów publicznych. Celem projektu jest kompleksowe zagospodarowanie i zabudowa nieruchomości na obszarze Dolnego Miasta w Gdańsku. Zamiarem inicjatora projektu jest rewaloryzacja tego obszaru poprzez stworzenie spójnej zabudowy, poprawę jakości

151 Udział w badaniu wzięły 1684 osoby – E. Budnik, *Wyspa Spichrzów. Inwestycje...*

152 E. Budnik, *Kamień węgielny pod drugim etapem zabudowy Wyspy Spichrzów*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Kamien-wegielny-pod-drugim-etapem-zabudowy-Wyspy-Spichrzow-n152906.html> (dostęp: 16.09.2021).

153 A. Wiktorczyk-Nadolna, *Krajowe wizyty studyjne. Relacja...*

przestrzeni publicznej i infrastruktury technicznej, z jednoczesnym usprawnieniem funkcjonalności układu komunikacyjnego oraz stworzeniem bazy infrastrukturalnej dla społecznych działań rewitalizacyjnych. W skład obszaru inwestycyjnego wchodzi siedemnaście lokalizacji, na których zrealizowane zostaną inwestycje celu publicznego oraz komercyjnego. Ponadto zakresem przedsięwzięcia objęte są tereny bastionów Wilk i Reduta Wyskok, nabrzeże wzdłuż Nowej Motławy oraz układ komunikacyjny. Przekształcenia obejmą obszar o powierzchni aż 11 ha, co plasuje ten projekt na pierwszym miejscu pod tym względem wśród dotychczasowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 4.7.

Tabela 4.7. Metryczka projektu – Gdańsk, obszar zajezdni tramwajowej, Dolne Miasto

Nazwa projektu	Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście
Lokalizacja	Województwo pomorskie, Gdańsk
Podstawa prawna	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)
Podmiot publiczny	Gmina Miasto Gdańsk
Podmiot prywatny	GGI Dolne Miasto Sp. z o.o.
Podmioty zewnętrzne	-
Doradztwo	Tak
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	311 304 332,00 PLN
Źródła finansowania	Wkład własny partnera prywatnego
Model i szczegóły wynagrodzenia	Inny Prawo do wyłącznej eksploatacji obiektów celu komercyjnego, w tym prawo do pobierania korzyści z obiektów celu komercyjnego wzniesionych na nieruchomościach celu komercyjnego nabytych od podmiotu publicznego przez partnera prywatnego na podstawie przyrządzonej umowy sprzedaży nieruchomości celu komercyjnego, wynagrodzenie od podmiotu publicznego za zagospodarowanie i wybudowanie obiektów celu publicznego oraz utrzymanie i zarządzanie wybranymi obiektami celu publicznego
Data wszczęcia postępowania	29.07.2016 r.
Data podpisania umowy	22.11.2019 r.
Data zamknięcia finansowego	27.11.2019 r.
Data zakończenia	22.11.2033 r.

Nazwa projektu	Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście
Okres umowy	14 lat / 168 miesięcy
Status realizacji	Projektowanie i budowa
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko: 1) nieprzekazania w terminie nieruchomości celu komercyjnego partnerowi prywatnemu z przyczyn leżących po stronie podmiotu publicznego, 2) niedostępności nieruchomości celu publicznego z przyczyn leżących po stronie podmiotu publicznego, 3) wystąpienia wad prawnych i fizycznych nieruchomości, z wyjątkiem tych, które były znane partnerowi prywatnemu przed złożeniem oferty i zawarciem umowy, tj. takich, o których podmiot publiczny informował partnera prywatnego
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) niezgodności dokumentacji projektowej i dokumentacji realizacji przedsięwzięcia z prawem i umową, w tym z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, 2) sfinansowania przedsięwzięcia, w tym zapewnienia zagwarantowania finansowania, wzrostu nakładów na realizację przedsięwzięcia oraz nieadekwatności struktury finansowania przedsięwzięcia, 3) nieuzyskania decyzji niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego lub zgłoszenia przez właściwy organ sprzeciwu na zgłoszenie robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*, [https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-obszaru-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdansku/-](https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-obszaru-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdansk/) (dostęp: 8.09.2021).

Zgodnie z założeniami przedsięwzięcia partner prywatny jest odpowiedzialny za zaprojektowanie, sfinansowanie i wybudowanie, a następnie administrowanie nową przestrzenią urbanistyczną na terenie Dolnego Miasta. W ramach partnerstwa zostaną wybudowane, zmodernizowane i wyremontowane łącznie dwa kilometry dróg, powstaną obiekty użyteczności społecznej oraz zagospodarowanych zostanie ponad 5,5 hektara terenów zielonych (rysunek 4.3). Pojawią się nowe place zabaw, siłownie, punkty widokowe, park linowy, amfiteatr, toalety publiczne i miejsca piknikowe. Wyremontowana i przeznaczona na cele kultury zostanie dawna szkoła przy ulicy Śluza 3, przy Szkole Podstawowej nr 65 powstanie boisko z bogatą infrastrukturą, a przy ulicy Szuwały 2 powstanie przedszkole. Inwestycja obejmuje także budowę czterech garaży podziemnych. Zgodnie z zamierzeniami plac przed dawną zajezdnią tramwajową przeistoczy się w prawdziwe centrum Dolnego Miasta, a zmodernizowana zajezdnia zyska nowe życie, służąc mieszkańcom. Wokół placu zostanie uzupełniona zabudowa. W sumie na Dolnym Mieście w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powstanie osiemnaście nowych budynków, w których 70% powierzchni będzie przeznaczony na mieszkania, natomiast

pozostała część na usługi¹⁵⁴ i biura. Partycypacja miasta w kosztach realizacji celów publicznych ma zostać w całości skompensowana wartością nieruchomości wniesionych do projektu jako wkład własny podmiotu publicznego¹⁵⁵.



Rysunek 4.3. Zakres planowanych przekształceń na obszarze Dolnego Miasta

Źródło: Biuro Rozwoju Gdańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne dla Dolnego Miasta*, <https://www.brg.gda.pl/aktualnosci/rewitalizacja/30-dolne-miasto-plac-walowy-stare-przedmiescie/720-partnerstwo-publiczno-prywatne-dla-dolnego-miasta> (dostęp: 16.09.2021).

W przypadku Gdańska zespół obsługujący przedsięwzięcia PPP miał już znaczne doświadczenie w tym zakresie i opracował własną metodykę prowadzenia projektów. Na samym początku procedury organizowane jest spotkanie dla wszystkich potencjalnych oferentów, podczas którego z każdym uczestnikiem można prowadzić otwarte rozmowy. Na etapie późniejszym z każdym oferentem prowadzone są cztery rundy negocjacji: ekonomiczno-finansowa, techniczna, prawna i podsumowująca. Dodatkowo Gdańsk, przygotowując projekt i zbierając potrzebne informacje, wysłał do kilkuset potencjalnych inwestorów krótkie memorandum, skrótowo opisujące planowane przedsięwzięcie, umożliwiające zadawanie pytań przez zainteresowanych. Pozwala to wstępnie ocenić atrakcyjność takiego projektu dla partnerów prywatnych, stopień zainteresowania rynku, a na podstawie

154 Biuro Rozwoju Gdańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne dla Dolnego Miasta*, <https://www.brg.gda.pl/aktualnosci/rewitalizacja/30-dolne-miasto-plac-walowy-stare-przedmiescie/720-partnerstwo-publiczno-prywatne-dla-dolnego-miasta> (dostęp: 18.09.2021).

155 PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni...*

zadawanych pytań zidentyfikować potencjalne słabe punkty. Odsetek odpowiedzi na takie działania kształtuje się na poziomie około 30% i stanowi to dla miasta reprezentatywny obraz rynku¹⁵⁶. Postępowanie dotyczące wyboru partnera prywatnego w tym przypadku okazało się długotrwałe. Rozpoczęto je w 2016 roku. Pewną barierą ponownie okazała się ograniczona liczba podmiotów zdolnych do pojęcia tak dużego, kapitałochłonnego i złożonego przedsięwzięcia. Początkowo ofertę skierowano do dziesięciu podmiotów, z którymi prowadzono długotrwałe negocjacje. Pomimo tego finalnie oferty złożyło trzech kandydatów: Dolne Miasto Sp. z o.o., GGI Dolne Miasto Sp. z o.o., Polnord Gdańsk Dolne Miasto Sp. z o.o. Ogranicza to możliwości wyboru i osłabia pozycję negocjacyjną podmiotu publicznego, który, dążąc do realizacji przedsięwzięcia, nie może zniechęcić nielicznych partnerów. Małe grono potencjalnych partnerów zwiększa ryzyko niepowodzenia postępowania i całego projektu. W tym przypadku we wrześniu 2018 roku pierwotnie wyłoniona została oferta złożona przez Dolne Miasto Sp. z o.o., która uzyskała maksymalną liczbę punktów w każdej z ocenianych kategorii¹⁵⁷:

- podziału zadań i ryzyka – 25 pkt;
- wysokości premii (czyli płatności od partnera prywatnego na rzecz miasta) – 15 pkt;
- terminu realizacji przedsięwzięcia (66 miesięcy) – 10 pkt;
- koncepcji urbanistyczno-architektonicznej – 40 pkt oraz
- partycypacji miasta w kosztach celów publicznych (66%), całkowicie skompensowanej wartością nieruchomości wniesionych do projektu.

Jednak w kwietniu 2019 roku ogłoszono, że z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego nie dojdzie do zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Wyłoniona spółka nie zdecydowała się na przedłużenie rozmów z miastem z uwagi na negatywny wynik przeprowadzonych przez nią analiz ryzyka ekonomicznego i prawnego realizacji projektu. W związku z odstąpieniem od podpisania umowy na spółkę nie nałożono żadnej kary finansowej, ponieważ nie doszło do zaciągnięcia zobowiązań umownych przez żadną ze stron¹⁵⁸. Zgodnie z zasadami postępowania na wybór partnera miasto zwróciło się z propozycją współpracy do kolejnego podmiotu, który złożył drugą pod względem oceny ofertę. W efekcie umowę z kolejnym oferentem w postępowaniu, spółką GGI, Dolne Miasto, zawarto

156 A. Wiktorczyk-Nadolna, *Krajowe wizyty studyjne. Relacja...*

157 Portal Miasta Gdańska, *Wiemy, kto zagospodaruje teren wokół i po dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*, <https://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/wiemy-kto-zagospodaruje-teren-wokol-i-po-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdansk-u,a,124484> (dostęp: 12.09.2020).

158 K. Koprowski, *Spółka deweloperska wycofała się z rewitalizacji Dolnego Miasta*, 2019, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spolka-deweloperska-wycofala-sie-z-rewitalizacji-Dolnego-Miasta-n133281.html> (dostęp: 14.09.2020).

pod koniec 2019 roku. Wycofanie się pierwszego z oferentów z pewnością wpłynęło na wydłużenie się w czasie całej procedury, mimo że nie zaszła konieczność jej ponownego przeprowadzenia.

W maju 2021 roku pojawiły się informacje o protestach mieszkańców i ich sprzeciwie wobec zabudowy terenu zielonego w obrębie ulic Toruńskiej, Kamiennej Grobla i Jałmużniczkiej i powstania w tym miejscu budynku mieszkalno-usługowego. Inwestycji sprzeciwia się część mieszkańców dzielnicy, którzy chcą zachowania istniejącego tu zieleńca. Według przeciwników inwestycji teren ten stanowi miejsce rekreacji wpisane w życie dzielnicy, nie zgadzają się oni na wycinkę drzew oraz obawiają się wpływu prac budowlanych na tym obszarze i planowanej w jego pobliżu budowy parkingu podziemnego na stan istniejącej zabudowy¹⁵⁹. Pod petycją o zablokowanie budowy podpisało się pięćset osób. Uzyskały one poparcie radnej dzielnicy Śródmieście i radnego miejskiego reprezentującego opozycję wobec władz miasta. Spór rozwinął się i doprowadził do zakwestionowania ustaleń umowy PPP pod względem proporcjonalności ponoszonych przez inwestora kosztów inwestycji na cele publiczne oraz zarzutu, że inwestor nabył od miasta nieruchomości na potrzeby inwestycji po preferencyjnych cenach. Kolejny zarzut dotyczył nieujawnienia opinii publicznej części umowy w odniesieniu do zapisów dotyczących ewentualnych szkód, które mogłyby wystąpić wskutek prac budowlanych. Przeciwnicy projektu domagali się przeprowadzenia ponownych konsultacji z mieszkańcami dzielnicy, odtajnienia pełnej treści umowy i jej renegowania, przede wszystkim w celu wycofania inwestycji na dwóch działkach. Przedstawiciel dewelopera odpierał zarzut, że podział kosztów pomiędzy stronami umowy w zakresie finansowania realizacji celów publicznych jest nieuczciwy i twierdził, że wyliczenia przeciwników inwestycji dotyczące proporcjonalności kosztów są błędne. Z kolei przedstawiciele miasta tłumaczyli, że cena za działki zakupione przez inwestora nie była preferencyjna i została ustalona na podstawie operatu szacunkowego licencjonowanego rzeczoznawcy nieruchomości z sierpnia 2019 roku¹⁶⁰. W odpowiedzi na sformułowane zarzuty w czerwcu 2021 roku partner prywatny zdecydował się na ujawnienie znacznej części umowy zawartej z miastem¹⁶¹.

159 R. Borowski, *Spór o budowę nowego budynku na Dolnym Mieście*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spor-o-budowe-nowego-budynku-na-Dolnym-Miescie-n155988.html> (dostęp: 18.09.2021).

160 R. Borowski, *Zabudowa Dolnego Miasta. Deweloper ujawni treść umowy z miastem*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spor-o-umowe-PPP-dla-Dolnego-Miasta-n156284.html> (dostęp: 18.09.2021).

161 *Dolne Miasto: Gdańsk ujawnił umowę z deweloperem*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Dolne-Miasto-Gdansk-ujawnia-umowe-z-deweloperem-n156739.html> (dostęp: 18.09.2021).

Mocne strony analizowanego projektu są między innymi następujące:

- planowane przekształcenia mają kompleksowy charakter, zarówno z perspektywy miasta – oznaczają możliwość przeprowadzenia spójnych przekształceń całego obszaru, mniejsze ryzyko częściowej realizacji projektu i pozostawienia niezagospodarowanych „luk”, jak i z perspektywy inwestora – kontrola nad całością przekształceń na obszarze;
- realizacja projektu związana jest z potencjałem osiągnięcia większego efektu wizerunkowego, wyższej jakości architektury i skrócenia czasu realizacji procesu przekształceń w porównaniu do realizacji odrębnych przetargów na każdy obiekt jego otoczenie z osobna;
- z perspektywy inwestora wieloaspektowość przekształceń tworzy zróżnicowaną bazę przychodów i zmniejsza ryzyko projektu.

Słabe strony omawianego projektu są następujące:

- wąskie grono potencjalnych partnerów i uczestników postępowania przetargowego, co przekłada się na silniejszą pozycję negocjacyjną partnerów prywatnych, a także zwiększa ryzyko niedojścia przedsięwzięcia do skutku w sytuacji wycofania się wyłonionego podmiotu;
- przedłużanie się procedur w czasie dodatkowo podnosi ryzyko pozyskania i utrzymania partnera, chociażby w związku z możliwością zmian uwarunkowań rynkowych czy utratą aktualności przeprowadzonych analiz wykonalności projektu;
- zależność powodzenia projektu od innych działań podejmowanych w ramach procesu rewitalizacji; zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcie było w pewnej mierze uwarunkowane realizacją przekształceń (części programu rewitalizacji) wzdłuż ulicy Łąkowej, stanowiącej „łącznik” pomiędzy obszarem projektu a Wyspą Spichrzów; gdyby te działania nie zostały przeprowadzone przez miasto, ograniczyłoby to szanse na realizację omawianego przedsięwzięcia i zainteresowanie włączeniem się w nie podmiotów prywatnych;
- sprzeciw mieszkańców wobec zabudowy terenu zielonego w obrębie ulic Toruńskiej, Kamienna Grobla i Jałmużniczej i powstania w tym miejscu budynku mieszkalno-usługowego; spór z mieszkańcami i wątpliwości dotyczące umowy mogą opóźnić realizację inwestycji oraz spowodować pogorszenie się wizerunku projektu i zmniejszenie akceptacji społecznej dla prowadzonych zmian, ale także wzrost nieufności społecznej wobec kolejnych projektów PPP.

Projekt jest w fazie realizacji. Podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych projektów omówionych w tej części można przypuszczać, że oferta mieszkań i powstających biur czy punktów handlowych będzie skierowana raczej do zamożnych mieszkańców i turystów, co przekłada się na zagrożenie dynamiczną gentryfikacją

tego obszaru i wypychaniem poza niego dotychczasowych mieszkańców. Przedstawiciele miasta przewidują, że po ukończeniu inwestycji w dzielnicy przybyć może nawet 2 tysiące nowych mieszkańców.

4.6.4. Przykłady projektów niezakończonych powodzeniem w formule PPP

Ważne i cenne mogą okazać się także doświadczenia projektów, które nie zakończyły się powodzeniem. W Krakowie przedmiotem projektu była gruntowna modernizacja zabytkowego obiektu będącego własnością Teatru im. Juliusza Słowackiego. Celem projektu miało być zaadaptowanie części remontowanej powierzchni na potrzeby działalności kulturalnej. Pierwsze piętro i poddasze miały pozostać w użytkowaniu teatru. Na podstawie zawartej w 2010 roku umowy partner prywatny miał zainwestować w remont budynku 8 mln PLN, w zamian otrzymując prawo do dysponowania przez dwadzieścia lat połową obiektu. Inwestor zaplanował na parterze urządzenie kawiarni teatralnej wraz z zapleczem gastronomicznym, domu aukcyjnego, kabaretu oraz pracowni zdjęć artystycznych.

W tym przypadku skutkiem negocjacji z zaledwie jednym podmiotem był brak kompleksowej analizy ryzyka projektu. Podmiot ten, z uwagi na niestabilność sytuacji finansowej, wycofał się już po podpisaniu umowy i ogłosił upadłość. Problemem okazała się zależność partnera prywatnego od podmiotów trzecich. Środki na sfinansowanie inwestycji miały pochodzić od zarządzanej jednoosobowo fundacji. Jednak jedyna osoba uprawniona do podejmowania decyzji zniknęła, a próba pozyskania kredytu na inwestycję przez partnera prywatnego zakończyła się niepowodzeniem. Ograniczona liczba potencjalnych partnerów w postępowaniu sprawiła, że strona publiczna została zmuszona do wyboru pomiędzy rezygnacją z projektu a zawarciem umowy. Za główne niedoszacowane rodzaje ryzyka uznano: nieadekwatne zabezpieczenie finansowe spółki, niejasne powiązania między spółką a fundacją, ryzyko niesterowalności fundacji w przypadku długiej nieobecności fundatorki. Ostatecznie doszło do zawarcia ugody pomiędzy stronami, które rzekły się wzajemnych roszczeń. W 2012 roku podjęto drugą próbę przeprowadzenia inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak i tym razem podjęte działania zakończyły się niepowodzeniem, a postępowanie zostało unieważnione. Przedsięwzięcie udało się zrealizować kilka lat później dzięki wsparciu z funduszy norweskich¹⁶².

W Łodzi inicjatywa rewitalizacji domów rodzinnych okazała się zbyt złożona i nie wytrzymała konfrontacji ze skutkami kryzysu gospodarczego z 2008 roku.

162 A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 21.

Projekt zakładał odnowę unikatowych zespołów mieszkaniowych na Księżym Młynie, Placu Zwycięstwa oraz przy ulicy Ogrodowej. Wartość przedsięwzięcia oszacowano na 620 mln PLN. Jego podstawą miało być wykorzystanie mechanizmu zamiany nieruchomości. Wybrany podczas konkursu inwestor miał wybudować nowe lokale dla mieszkańców domów rodzinnych, natomiast w zamian miał otrzymać atrakcyjnie położone nieruchomości do remontu na cele mieszkalne oraz handlowo-usługowe. Miasto zaproponowało mieszkańcom objętym programem szczególne warunki w postaci: preferencyjnej stawki czynszu – na poziomie opłat ponoszonych przed przeprowadzką oraz możliwości wykupu mieszkań z obowiązującą w mieście bonifikatą. Zamiany nieruchomości planowano prowadzić sukcesywnie, w miarę przekazywania miastu lokali mieszkalnych przygotowanych przez inwestora. Społecznymi aspektami procesu miało zarządzać miasto. Dotyczyło to prowadzenia rozmów z mieszkańcami, organizacji zamian lokali mieszkalnych i utworzenia programu społecznego¹⁶³. Mimo zainteresowania potencjalnego inwestora złożoność projektu spowodowała znaczne rozciągnięcie się w czasie fazy przygotowawczej. Pojawiły się także problemy organizacyjne i administracyjne. Konsultacje społeczne podjęto już po przyjęciu uchwały o projekcie, a późniejsze informowanie mieszkańców było niewystarczające, by uzyskać ich pełne wsparcie. Zabrakło również dialogu samorządu z organizacjami pozarządowymi, które mogły wspomóc gminę w pozyskaniu akceptacji dla pomysłu. Nie przewidziano także poważnych problemów związanych ze strukturą własnościową lokali, których właściciele nie godzili się na zamianę. Ponadto postępowanie sądowe oraz różnice stanowisk przedstawicieli władz miejskich odnośnie do projektu bardzo przeciągnęły procedurę jego wdrażania, do momentu, kiedy z powodu kryzysu finansowego koniunktura na rynku stała się niekorzystna, a zainteresowanie inwestorów projektami o podobnym poziomie ryzyka wygasło¹⁶⁴. Ostatecznie zarzucono pomysł realizacji tych przekształceń w formule PPP i sięgnięto do środków unijnych jako źródła finansowania zaplanowanych przedsięwzięć, chociaż już w zmodyfikowanej formie.

W Kędzierzynie-Koźlu przedmiotem projektu był remont rynku wraz z przyległymi ulicami. Przedsięwzięcie miało na celu podniesienie estetyki obszaru, zagospodarowanie na cele publiczne zdegradowanych obiektów i uporządkowanie zabytkowego centrum miasta. Wartość inwestycji oszacowano na 15 mln PLN.

163 E. Kowalska, *Program rewitalizacji w Łodzi*, [w:] A. Muzioł-Węctawowicz (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 254–255.

164 A. Klupa, *Partnerstwo publiczno-prywatne w projektach rewitalizacji przestrzeni miejskich – bariery i zagrożenia*, [w:] T. Gabrusewicz, L. Nowak, K. Marchewka-Bartkowiak (red.), *Finanse i rachunkowość budżetowa. Studium przypadku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 89–90.

W tym przypadku, pomimo dobrze przygotowanego procesu, odstąpiono od realizacji projektu po zmianie władz miejskich, co zwraca uwagę na ryzyko polityczne, które wzrasta wraz z wydłużaniem się procedur w czasie.

Podsumowując, projekty rewitalizacji wyróżniają się znaczną specyfiką na tle innych projektów PPP. Ujawnia się ona przede wszystkim w złożoności, wieloaspektowości i znacznej skali czasowej, przestrzennej i finansowej przedsięwzięć. Złożoność instytucjonalna i organizacyjna tego typu przedsięwzięć może powodować konieczność włączenia do nich lub pozyskania akceptacji dla nich również podmiotów niebędących stroną umowy o PPP, między innymi właścicieli nieruchomości, podmiotów administracyjnych, na przykład odpowiedzialnych za ochronę i opiekę nad zabytkami. Z kolei prowadzenie przekształceń na obszarach historycznych, przede wszystkim w centrach miast, charakteryzujących się złożoną strukturą własnościową, a także niekiedy nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości, może wymuszać konieczność ustalania i regulacji stanu prawnego nieruchomości czy też prowadzenia działań związanych z zamianami lub wykupem nieruchomości oraz organizacji relokacji najemców lokali komunalnych, co dodatkowo zwiększa złożoność organizacyjną i czasochłonność realizacji tego rodzaju projektów. Ważną barierą w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule PPP jest ich skala (zarówno przestrzenna, jak i finansowa), która zdecydowanie ogranicza grupę potencjalnych partnerów gotowych do zaangażowania się w tego typu działania. Tym samym wzrasta ryzyko niepowodzenia projektów z powodu braku partnerów prywatnych o odpowiednim potencjale organizacyjnym i finansowym, a także ryzyko wycofania się pozyskanych partnerów w trakcie przygotowania przedsięwzięcia, chociażby na etapie pogłębionych analiz. Na ryzyko realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w PPP wpływa także długi czas ich przygotowania i wykonywania. Wydłużające się procedury mogą doprowadzić do wycofania się potencjalnych partnerów na skutek zmian sytuacji rynkowej lub do zarzucenia projektu w efekcie zamian politycznych na poziomie lokalnym. Ponadto w przypadku projektów rewitalizacyjnych coraz częściej pojawiają się wątpliwości dotyczące grona ich odbiorców i obawy przed gentryfikacją przekształcanych obszarów. Nawiązując do polskich uwarunkowań, przykład projektu na Dolnym Mieście w Gdańsku pokazuje, że projekty PPP są narażone na większe ryzyko w zakresie potencjalnego braku lub możliwości utraty akceptacji społecznej, pomimo prowadzenia konsultacji społecznych. Obserwując efekty innych przedsięwzięć, chociażby inwestycji na Wyspie Spichrzów, pojawiają się głosy kwestionujące współmierność korzyści inwestora i miasta, a w szczególności społeczności lokalnej, wynikających z realizacji przedsięwzięcia. Warto podkreślić, że specyfika projektów rewitalizacyjnych, a przede wszystkim ich indywidualny charakter wynikający z nakładających się na siebie złożonych uwarunkowań

prawnych, ekonomicznych i społecznych, nie pozwala na sformułowanie jednolitej, modelowej „ścieżki dojścia” czy powtarzalnego uniwersalnego modelu realizacji tego typu przedsięwzięć. Z pewnością kluczowe dla realizacji przedsięwzięć w formule PPP, zarówno rewitalizacyjnych, jak i transportowych, których dotyczy kolejny rozdział, jest dobre przygotowanie inwestycji i przeprowadzenie wnikliwych analiz prawnych i ekonomicznych.

Dostępność środków unijnych w latach 2014–2020 ograniczyła zainteresowanie realizacją projektów rewitalizacji w formule PPP. Jednak w obliczu nowej perspektywy finansowej i przewidywanego zmniejszenia tych środków w przyszłości może się to zmienić.

5. Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze transportowej

5.1. Problematyka transportowa w kontekście współpracy podmiotów publicznych i prywatnych

Partnerstwo publiczno-prywatne jest stosowane na świecie w celu realizacji inwestycji transportowych od długiego czasu. Początków formuły PPP w zakresie przedsięwzięć transportowych można szukać już w średniowieczu, kiedy były pobierane opłaty (myto) za przejazd prywatnymi drogami albo mostami. W piśmiennictwie wskazuje się, że już w 1438 roku Luis de Bernam otrzymał koncesję rzeczną na pobieranie opłat za towary przewożone po Renie¹. W przedsięwzięciach komunikacyjnych najszersze zastosowanie miała koncesja na roboty publiczne, w tej formule realizowane były na przykład ulice, trakty, kanały, a także budowle publiczne, takie jak bramy miejskie i mosty. Wynagrodzeniem koncesjonariusza były opłaty pobierane przez niego od użytkowników, jedynie czasem, uzupełniająco, stosowano metodę wynagradzania prywatnego inwestora przez państwo w ramach zawieranych odrębnie umów². W Polsce początki publiczno-prywatnej realizacji inwestycji transportowych sięgają czasów rozbiorów. W trybie koncesji budowano wówczas najważniejsze magistrale kolejowe. W zaborze rosyjskim jedna z linii połączyła w 1848 roku Warszawę z Wiedniem. Inna, ukończona w drugiej połowie XIX wieku, połączyła Warszawę z Petersburgiem i Moskwą. Również w zaborze pruskim linie kolejowe łączące miasta Śląska były budowane przez prywatne spółki³. Współcześnie także można spotkać takie warianty PPP

-
- 1 A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
 - 2 D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2000, s. 35–36, 105 i nast.
 - 3 Por. B. Korbus i wsp., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 31–32.

– w niektórych państwach za przejazd drogą, mostem, tunelem może zostać ustanowiona opłata. Tego rodzaju projekty PPP mają miejsce na przykład w Wielkiej Brytanii⁴.

Przyczyn popularności partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze infrastruktury transportowej można upatrywać w dwóch kwestiach. Po pierwsze, realizacja przedsięwzięć drogowych oraz utrzymanie drogi, floty autobusowej czy parkingu to działalność dość kosztowna, a należąca do sfery raczej podstawowych zadań publicznych, możliwość ujmowania projektów PPP jako pozycji pozabilansowych jest zatem istotnym czynnikiem przy wyborze opcji PPP. Poza tym istotną rolę odgrywają zwiększające się natężenie ruchu (samochodowego i transportu zbiorowego), rosnące koszty oraz częstotliwość modernizacji i remontów dróg, konieczność stosowania coraz nowszej technologii umożliwiającej utrzymanie na wysokim poziomie nawierzchni dróg, bezawaryjności pojazdów, a także optymalne zagospodarowanie części miast i gmin na potrzeby parkingów⁵.

Biorąc pod uwagę sytuację rynkową, warto wskazać, iż od lat dziewięćdziesiątych XX wieku większość przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej, o łącznej wartości 336 mld EUR, była realizowana właśnie w sektorze transportu⁶, a w 2020 roku inwestycje PPP w sektorze transportu stanowiły największą grupę pod względem wartości i liczby przedsięwzięć⁷. W 2020 roku projekty transportowe były dominującą grupą przedsięwzięć w formule PPP, jako 34% wszystkich realizowanych projektów. Projekty sektora transportowego stanowiły również transakcje o największej wartości (4,9 mld EUR w porównaniu do 6 mld EUR w 2019 r.). Przy tym zamknięcie finansowe w 2020 roku osiągnęło dziesięć projektów transportowych (w 2019 roku było to osiem projektów).

4 O tym w dalszej części rozdziału. Warto nadmienić, iż w Polsce opłaty za pojedyncze przejazdy występują wyłącznie w projektach autostradowych realizowanych na podstawie umów koncesyjnych o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady. To właśnie budowa autostrad w systemie koncesyjnym (na podstawie odrębnej od PPP ustawy) stanowi grupę pierwszych inwestycji w formule szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego. Inwestycje te realizowane są na podstawie art. 37 Ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 2268).

5 J. Śmiechowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404, „Finanse Samorządu Terytorialnego”, s. 296–310.

6 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 09/2018 „Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści”*, s. 10, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_PL.pdf (dostęp: 17.09.2021).

7 European PPP Expertise Centre, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2020*, European Investment Bank, Luxembourg 2021, https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2020_en.pdf (dostęp: 17.09.2021).

Rynek PPP w Unii Europejskiej koncentruje się głównie w Zjednoczonym Królestwie, Francji, Hiszpanii, Portugalii i Niemczech, które w latach 1990–2016 wdrożyły projekty o wartości odpowiadającej 90% całego rynku. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie zrealizowały wiele projektów PPP, jak na przykład Zjednoczone Królestwo (ponad 1000 projektów PPP o wartości prawie 160 mld EUR w tym okresie) oraz Francja (175 projektów PPP o wartości prawie 40 mld EUR), trzynastie z dwudziestu ośmiu państw członkowskich zrealizowało mniej niż pięć projektów PPP⁸. Do tych ostatnich należy również Polska, gdzie typowe projekty transportowe, takie jak budowa dróg, linii tramwajowych, infrastruktury transportu wodnego oraz transport zbiorowy, stanowią pojedyncze przykłady (o czym w dalszej części rozdziału). Formuła PPP wykorzystywana jest również przy budowie portów⁹, świadczeniu usług transportowych oraz budowie i eksploatacji parkingów. Wszystkie te przedsięwzięcia postrzegane są przez pryzmat usług, jakie mają być dostarczane (usługa przejazdu, usługa przemieszczenia się, usługa zaparkowania). Usługa ta ma być dopasowana do potrzeb użytkowników, nie musi być wyłącznie dostarczana przez podmiot publiczny (jednostki samorządu terytorialnego czy państwo), szczególnie jeśli bardziej efektywne jest świadczenie jej przez partnera prywatnego. Dodatkowo PPP rozwija się w tych obszarach ze względu na dwie główne przyczyny: po pierwsze – z powodu istniejącej wciąż istotnej luki infrastrukturalnej związanej z brakiem sieci dróg i autostrad oraz innej infrastruktury transportowej, a po drugie – ze względu na możliwość przeprowadzenia przedsięwzięcia PPP z wynagrodzeniem partnera prywatnego, pochodzącym z budżetu publicznego, ale poza wskaźnikami zadłużenia.

Jako że w Polsce obecnie rozwijają się w PPP głównie trzy grupy szeroko rozumianych przedsięwzięć transportowych: usługi transportu zbiorowego, budowa dróg oraz budowa parkingów, dalsza część rozdziału, poza kilkoma wyjątkami (wiaty przystankowe, system rowerowy), zostanie poszerzona również o te zagadnienia. Poza zakresem rozważań pozostają przedsięwzięcia polegające na budowie i eksploatacji sieci transportowych, takich jak pociągi czy przeprawy promowe, ze względu na brak takich doświadczeń w Polsce¹⁰. Na szczególną uwagę zasłu-

8 Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 09/2018...*

9 Co ciekawe, z osiemnastu projektów transportowych dziesięć to projekty dotyczące wodnego transportu, w szczególności rozwijających się portów – zob. European PPP Expertise Centre, *Market Update...*, s. 5.

10 Por. inwestycję PPP w zakresie odcinka linii kolei dużych prędkości Sud Europe Atlantique, która połączy Paryż z południowo-zachodnią Francją. W 2011 roku zawarto umowę koncesyjną, na podstawie której konsorcjum Lisea będzie operatorem linii przez pięćdziesiąt lat. Koszt inwestycji, który wynosi 7,8 mld EUR, podzielono między trzy strony: partnera publicznego, czyli rząd Francji, samorządy i Unię Europejską, które wyłożyły 3,8 mld EUR, francuskiego zarządcę infrastruktury RFF, który zainwestował 1 mld EUR i konsorcjum, które

guje jedyny w naszym kraju projekt polegający na budowie Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia.

Powyższe grupy przedsięwzięć są przewidziane do realizacji w coraz szerszym zakresie, czemu sprzyjają znowelizowane przepisy Ustawy o z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹¹, Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Nie bez znaczenia są również możliwość pozabilansowego ujęcia wynagrodzenia partnera prywatnego przy odpowiedniej alokacji ryzyka oraz uzyskanie wyższego standardu utrzymania infrastruktury przy postawieniu odpowiednich wymogów partnerowi prywatnemu i kontroli realizacji przedsięwzięcia. Cały czas planowane są nowe projektu w zakresie infrastruktury i usług transportowych. Potencjalne projekty, pozostające obecnie na etapie wyboru doradców albo opracowania oceny efektywności, to między innymi¹²:

- Budowa Centrum Przesiadkowego z parkingiem kubaturowym oraz obiektem wielofunkcyjnym na placu Zawiszy Czarnego w Szczecinie – przedsięwzięcie obejmuje centrum przesiadkowe z dworcem autobusowym, parking wielopoziomowy oraz część komercyjną do wykorzystania przez partnera prywatnego;
- Budowa dróg powiatowych w powiecie puckim w formule PPP – przedmiotem projektu są: rozbudowa około 12,2 km drogi powiatowej nr 1442 G na odcinku Celbowo – Brudzewo – Wejherowo oraz skrzyżowania znajdujące się na tym odcinku drogi powiatowej; przedsięwzięcie położone jest na terenie Gminy Miasta Wejherowo oraz Gminy Miasta Reda w powiecie puckim;
- Budowa stopnia wodnego Lubiąż – jest to projekt rządowy planowany przez Ministerstwo Infrastruktury, którego zakres obejmuje budowę stopnia wodnego Lubiąż, będącego planowanym elementem zabudowy kaskadowej odcinka Odry swobodnie płynącej; realizacja inwestycji pozwoli na wydłużenie odcinka drogi wodnej o parametrach klasy międzynarodowej oraz będzie istotnym krokiem w kierunku włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej

pozyskało pozostałe 3 mld EUR dzięki kredytom otrzymanym w bankach komercyjnych, EBI i agencjach rządowych. Konsorcjum sptać będzie kredyty z zysków wypracowywanych z opłat od przewoźników korzystających z linii – Ł. Kuś, *Francuzi testują linię dużej prędkości wybudowaną dzięki PPP*, 2016, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/francuzi-testuja-linie-duzej-predkosci-wybudowana-dzieki-ppp-77629.html> (dostęp: 9.09.2021).

- 11 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.).
- 12 Projekty zaprezentowano na podstawie danych z bazy projektów planowanych do realizacji w formule PPP, zamieszczonej w Bazie potencjalnych projektów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

do europejskiego systemu transportowego, w tym również do sieci TEN-T; budowa stopnia wodnego Lubiąż umożliwi regularną i bezpieczną żeglugę z uprzemysłowionych rejonów Śląska do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu oraz portów Europy Zachodniej, a także przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa powodziowego oraz umożliwi produkcję energii elektrycznej.

W tabeli zamieszczonej w załączniku nr 1 do niniejszej publikacji wskazano przykłady już zrealizowanych przedsięwzięć w sektorze transportowym¹³.

Zanim zostaną omówione istotne kwestie związane z projektami transportowymi realizowanymi w formule PPP, warto uporządkować najbardziej istotne zagadnienia związane z partnerstwem, które będą pojawiały się przy omawianiu poszczególnych inwestycji.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że obecnie (po kilku nowelizacjach) ustawa o PPP dopuszcza realizację przedsięwzięć koncesyjnych na podstawie Prawa zamówień publicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o PPP zasadą jest, że do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy Prawa zamówień publicznych w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP. Jeżeli jednak umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w ustawie o umowie koncesji, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o umowie koncesji albo Prawa zamówień publicznych.

Powyższa regulacja ma sprzyjać kończeniu postępowań rozpoczętych na bazie założenia, że przedsięwzięcie będzie miało charakter koncesyjny. Dotychczas takie przedsięwzięcia prowadzono na podstawie ustawy o umowie koncesji albo starszej ustawy o koncesji z 2009 roku. Mieliśmy wówczas do czynienia z tzw. czystą koncesją albo PPP w trybie koncesji (które obecnie również jest możliwe na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PPP). Zdarzały się jednak sytuacje, w których prowadzone postępowanie na wybór partnera prywatnego w trybie koncesji kończyło się po negocjacjach innymi ustaleniami: okazywało się, że uczestnicy postępowania nie są gotowi na przejście ryzyka ekonomicznego i projekt tracił swój koncesyjny charakter, a co za tym idzie – postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o umowie koncesji (albo ustawy o koncesji z 2009 r.), w którym był wybierany partner prywatny, należało unieważnić. Aby uniknąć takich sytuacji, do ustawy o PPP wprowadzono zasadę, że nawet dla przedsięwzięcia mającego charakter koncesyjny partner prywatny może zostać wybrany w jednym z trybów, określonych w Prawie zamówień publicznych. Ta regulacja zapewnia sektorowi publicznemu

13 Tabela została sporządzona na podstawie bazy danych przedsięwzięć prowadzonych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, dostępnej na stronie www.ppp.gov.pl.

poczucie bezpieczeństwa w zakresie wyboru trybu w postępowaniu na wybór partnera prywatnego.

Warto zwrócić uwagę, że postępowanie koncesyjne uregulowane jest mniej formalnie niż tryby wyboru partnera prywatnego określone w Prawie zamówień publicznych. Daje to podmiotom publicznym dość dużą swobodę w prowadzeniu procedury wyboru, ale z drugiej strony obarczone jest niebezpieczeństwem zbyt swobodnego podejścia do przygotowania i wdrożenia zasad współpracy z partnerem prywatnym, która może trwać nawet kilkadziesiąt lat. Tego rodzaju nieprawidłowości wychwyliła Najwyższa Izba Kontroli (NIK) po kontroli jednego przedsięwzięcia polegającego na budowie parkingu podziemnego w formule koncesji. Zwróciła ona między innymi uwagę na następujące kwestie¹⁴:

- w związku z realizacją wyżej wymienionego przedsięwzięcia w koncesji na roboty budowlane¹⁵ nie dokonano niezbędnych aktów staranności dotyczących zweryfikowania jego założeń, jak również rozwiązań przyjętych w zawartych w związku z nim umowach, pod kątem wykluczenia bądź stwierdzenia możliwości występowania pomocy państwa (pomocy publicznej) w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE;
- w postępowaniu o udzielenie koncesji naruszono zasady równego i niedyskryminacyjnego traktowania zainteresowanych podmiotów, jak również obowiązek działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, które znajdowały umocowanie w art. 6 ustawy o koncesji;
- niewystarczająco dokładnie przedstawiono opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy, do czego zobowiązywał art. 11 pkt 4 ustawy o koncesji;
- w umowie koncesyjnej nie zagwarantowano, że płatności koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie doprowadzą do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o koncesji;
- postanowienia umowy koncesyjnej, zapewniające koncesjonariuszowi uzyskiwanie przychodów na określonym minimalnym poziomie, w tym również przy braku uzyskania przez koncesjonariusza jakichkolwiek przychodów z prawa do korzystania i pobierania pożytków z przedmiotu koncesji (parkingu), kolidowały z wynikającym z art. 1 ust. 3 zdanie drugie ustawy o koncesji wymogiem ponoszenia przez koncesjonariusza w zasadniczej części ryzyka ekonomicznego wykonania koncesji oraz przyczyniały się do zwiększenia ryzyka powstania sytuacji, w której płatność koncesjodawcy

14 Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2019, s. 17 i 56.

15 Projekt był realizowany na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2009 roku.

- na rzecz koncesjonariusza doprowadzi do odzyskania całości poniesionych przez niego nakładów związanych z wykonywaniem koncesji (co byłoby niezgodne z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o koncesji);
- w toku postępowania o udzielenie koncesji nierzetelnie przeprowadzono negocjacje, gdyż nie uwzględniono w nich interesów podmiotu publicznego, na ogół akceptując propozycje koncesjonariusza;
 - w umowie koncesyjnej niewystarczająco zabezpieczono interesy podmiotu publicznego, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy o koncesji.

Również *Sprawozdanie specjalne nr 09/2018 „Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści”* Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹⁶ podsumowuje kilkadziesiąt lat doświadczeń państw Unii Europejskiej w zakresie realizacji przedsięwzięć transportowych (głównie dróg i autostrad) w formule PPP. Główne konkluzje sprawozdania są następujące¹⁷:

- partnerstwa publiczno-prywatne umożliwiały organom publicznym dokonywanie zakupów dużej infrastruktury w ramach jednego postępowania, ale zwiększały ryzyko niewystarczającej konkurencji, a więc osłabiały pozycję negocjacyjną instytucji zamawiających;
- udzielenie zamówienia w ramach PPP zazwyczaj wymaga negocjacji dotyczących aspektów, które w normalnych okolicznościach nie wchodzą w zakres tradycyjnych postępowań o udzielenie zamówienia; postępowania w ramach PPP trwają więc dłużej niż w przypadku tradycyjnych projektów; w przypadku czterech z dwunastu projektów poddanych kontroli stwierdzono znaczne opóźnienia – postępowania o udzielenie zamówienia trwały od 5 lat do 6,5 roku;
- podobnie jak w przypadku tradycyjnych projektów większość kontroli dotyczących PPP wykazywała nieprawidłowości polegające na opóźnieniach podczas budowy lub znacznym wzroście kosztów; ponadto niezbędna była dodatkowa kwota środków publicznych w wysokości prawie 1,5 mld EUR w celu ukończenia objętych kontrolą pięciu autostrad w Grecji i Hiszpanii, z czego około 30% przekazała Unia Europejska (co odpowiadało kwocie 422 mln EUR); Trybunał uważa, że kwota ta została wydana w sposób nieskuteczny, jeżeli chodzi o osiągnięcie potencjalnych korzyści;
- w Grecji koszt kilometra trzech ocenionych autostrad wzrósł nawet o 69%, przy czym jednocześnie zakresy projektów zostały zmniejszone nawet o 55%; wynikało to przede wszystkim z kryzysu finansowego oraz nieodpowiedniego przygotowania projektów przez partnera publicznego, co skutkowało

¹⁶ *Sprawozdanie specjalne nr 09/2018...*

¹⁷ Tamże, s. 10–12.

przedwczesnym i niewystarczająco skutecznym zawarciem umów z prywatnymi koncesjonariuszami;

- duży zakres, wysokie koszty i długi czas trwania typowych PPP dotyczących infrastruktury wymagają szczególnej staranności; Trybunał stwierdził jednak, że wcześniejsze analizy opierały się na zbyt optymistycznych scenariuszach dotyczących przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystywania;
- trybunał zauważył jednak równocześnie, że w dziewięciu poddanych kontroli ukończonych projektach wykazano odpowiedni poziom obsługi i utrzymania oraz potencjał do tego, by w pozostałym czasie trwania projektu utrzymano je na tym samym poziomie;
- w przypadku większości skontrolowanych projektów opcja PPP została wybrana bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy porównawczej alternatywnych opcji, na przykład komparatora sektora publicznego, nie zostało zatem wykazane, czy zapewniała ona najlepszą efektywność cenową i ochronę interesów publicznych, przy zagwarantowaniu równorzędnych warunków działania dla PPP i tradycyjnych zamówień publicznych;
- podział ryzyka między partnerami publicznymi i prywatnymi był często nieprawidłowy, niekonsekwentny i nieskuteczny, a wysokie stawki wynagrodzenia (do 14%) za kapitał wysokiego ryzyka partnera prywatnego nie zawsze odzwierciedlały ponoszone ryzyko.

Z powyższych wyników kontroli wynika, że w celu przeprowadzenia efektywnego, przez co należy rozumieć skutecznego oraz opartego na zasadzie *Value for Money* (por. podrozdział 2.4), partnerstwa publiczno-prywatnego konieczne jest opracowanie analiz w ramach oceny efektywności oraz przygotowanie rzetelnej dokumentacji postępowania na wybór partnera prywatnego.

Ze względu na to, że większość postępowań (w trybie wynikającym z Prawa zamówień publicznych albo w trybie koncesyjnym) przebiega w formule negocjacyjnej, niezbędne jest przeprowadzenie aktualizacji analiz z etapu przygotowawczego w celu weryfikacji propozycji przekazywanych w toku negocjacji przez partnerów prywatnych albo w inny sposób uzasadnienie przyjętych (albo nieprzyjętych) rozwiązań, które pojawiły się podczas spotkań w ramach postępowania. Służą temu również nagrania, notatki z tur negocjacyjnych lub protokoły¹⁸.

18 Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. II, Warszawa 2021, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-II-Postepowanie-PPP-wersja-2-0n.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest wprowadzenie do ustawy o PPP (nowelizacją z 2012 roku¹⁹) regulacji art. 18a, który stanowi implementację decyzji Eurostatu z 2004 roku²⁰, mówiącej o tym, że zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka takich czynników, jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy o PPP. To rozwiązanie prawne pozwala na ujęcie transakcji PPP, pod pewnymi warunkami, w sposób neutralny dla bilansu podmiotu publicznego, w przypadku gdy na partnera prywatnego będzie alokowane ryzyko budowy i co najmniej jedno z dwóch ryzyk: ryzyko dostępności albo ryzyko popytu²¹.

Jakkolwiek nie powinno być to jedyną motywacją do sięgnięcia po to narzędzie realizacji zadań publicznych i takie ustrukturyzowanie przedsięwzięcia nie jest możliwe przy każdej inwestycji, jednak pozwala podmiotowi publicznemu na strategiczne planowanie inwestycyjne w dłuższym horyzoncie czasowym i odciążenie budżetu publicznego w celu zrealizowania projektów inwestycyjnych, które ze swojej istoty nie mogą być zrealizowane z udziałem partnera prywatnego, a są niezbędne ze względu na konieczność zaspokojenia potrzeb publicznych.

W przypadku przedsięwzięć transportowych istotną rolę odgrywają ryzyka związane z eksploatacją infrastruktury oraz standardem jej dostępności (szerzej na ten temat w kolejnych podrozdziałach, poświęconych poszczególnym przedsięwzięciom), ponieważ „[...] ryzyko dostępności w przedsięwzięciach PPP zasadniczo wiąże się z koniecznością określenia pewnego standardu eksploatacyjnego, definiującego rodzaj, zakres i standard usług świadczonych przez partnera prywatnego, a także określającego terminy wykonywania powierzonych mu obowiązków. Częścią standardu eksploatacyjnego będzie także zwykle określenie systemu kar

19 Artykuł 18a został dodany do ustawy o PPP 1 stycznia 2013 roku na podstawie art. 16 Ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r., poz. 1342).

20 Decyzja Eurostat nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. – Eurostat, *Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Treatment+of+PPPs.pdf/af9e90e2-bf50-4c77-a1a0-e042a617c04e> (dostęp: 1.11.2020).

21 Por. M. Bitner, M. Wawrzyniak, *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2019, s. 15–19.

i obniżen wynagrodzenia partnera prywatnego w przypadku niedotrzymywania przez niego określonych w standardzie wskaźników”²².

W celu zwiększenia skali i efektywności inwestycji w formule PPP jako element Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rząd polski w 2017 roku przyjął Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego²³, w której wprost wskazano na PPP jako jedno z narzędzi realizacji usług i rozwoju infrastruktury w celu utrzymania dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury, które wymaga zaangażowania do 2030 roku kapitału o wartości 1,5 bln PLN²⁴. Ze względu na brak możliwości dysponowania takimi środkami przez podmioty publiczne konieczne jest pozyskanie do realizacji tych inwestycji środków prywatnych.

Z punktu widzenia zarządzania finansowego PPP zdejmuje z podmiotu publicznego konieczność angażowania środków publicznych na etapie projektowania, budowy lub modernizacji danego obiektu infrastruktury transportowej. Umożliwia natomiast rozłożenie płatności w czasie i uiszczanie ich na etapie eksploatacji powstałej infrastruktury. Dzięki temu formuła ta daje także możliwość efektywniejszego planowania wydatków budżetowych, strategicznego planowania inwestycji oraz przeprowadzenia priorytetyzacji projektów inwestycyjnych. Dla partnerów prywatnych zaangażowanie się w przedsięwzięcia realizowane w formule PPP umożliwia uzyskiwanie długofalowych, stabilnych źródeł przychodów, sprzyjających planowaniu działalności biznesowej.

Warto jednak pamiętać, że realizacja projektów PPP bardzo często niesie ze sobą wyższe koszty niż prowadzenie inwestycji w sposób tradycyjny. Jest to związane z koniecznością pozyskania finansowania przez partnera prywatnego na długi okres, a także z wypłatą mu wynagrodzenia za usługi zarządzania i utrzymania infrastruktury. Uzyskanie rozłożenia w czasie płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego wiąże się z koniecznością poniesienia większych kosztów, związanych choćby z kosztami finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, inaczej niż w przypadku, gdyby projekt był realizowany metodą tradycyjną, poprzez udzielenie zamówienia publicznego²⁵. Ocena efektywności formuły PPP dla przedsięwzięcia opiera się na wskaźniku *Value for Money*, czyli

22 Tamże, s. 17.

23 Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17) – dalej Polityka Rządu ds. PPP.

24 Tamże, s. 3.

25 Por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 54.

dotatkowej wartości w stosunku do nawet wyższych kosztów realizacji inwestycji z udziałem partnera prywatnego²⁶.

Ustawa o PPP w art. 3a przewiduje dla podmiotów publicznych obowiązek sporządzenia oceny efektywności, która pozwala zweryfikować, czy z perspektywy interesu społecznego bilans uzyskiwanych korzyści i ponoszonych kosztów w całym okresie trwania przedsięwzięcia (wszystkie etapy, tj. zaprojektowanie, budowa, utrzymanie i zarządzanie) jest korzystniejszy dla realizacji projektu w formule PPP w porównaniu do metody tradycyjnej, w ramach której projekt jest realizowany poprzez udzielenie zamówienia publicznego tylko na roboty budowlane albo odrębnego zamówienia również na utrzymanie drogi czy innej infrastruktury transportowej (por. podrozdział 2.5).

Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala uzyskać wartość dodaną dla przedsięwzięcia realizowanego w tej formule, określaną poprzez wzrost efektywności powstałej infrastruktury czy świadczonych usług lub krótszy czas realizacji określonych zadań. Aby to osiągnąć, niezbędna jest ocena efektywności przedsięwzięcia na jak najwcześniejszym etapie przygotowań i rekomendacja optymalnego ustrukturyzowania transakcji²⁷. Poniższe przykłady prezentują zakres, w jakim efektywność oraz wartość dodana występują w zagranicznych i krajowych projektach transportowych.

5.2. Infrastruktura transportowa i partnerstwo publiczno-prywatne w Wielkiej Brytanii

5.2.1. Potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej

W rozdziale czwartym określono uwarunkowania aktywizacji idei partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii, podkreślając szczególnie elementy związane z odnową miast. Drugi obszar analizowany w kontekście doświadczeń brytyjskich to infrastruktura transportowa. Jak podkreślono w rozdziale pierwszym, nie można utożsamiać partnerstwa publiczno-prywatnego z prywatyzacją, ta ostatnia jest bowiem silnie związana z podstawami ideologiczno-politycznymi, dążeniem do ograniczenia roli państwa w gospodarce i dostarczaniu usług.

26 Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. 1, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-I-Przygotowanie-Projektow-PPP-wersja-2-0.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

27 Por. A. Kozłowska, *Analiza potrzeb i wymagań a PPP*, cz. 1 i 2, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 5 i 6.

Zmiany polityczne bardzo wpłynęły na politykę gospodarczą Wielkiej Brytanii, w szczególności w związku z objęciem funkcji premiera przez Margaret Thatcher w 1979 roku. Stwierdzono, że państwo nie musi być dostarczycielem pewnych usług, które wcześniej uznawano za publiczne, może sprzedać przedsiębiorstwa państwowe i pozbyć się obowiązków i odpowiedzialności z tym związanych. Bez wątplenia wpływ na to podejście, poza kwestiami ideologicznymi, miały problemy gospodarcze wywołane kryzysem lat siedemdziesiątych i koniecznością dramatycznego ograniczenia wydatków budżetowych. Do spektakularnych prywatyzacji doszło w latach osiemdziesiątych – sprzedano British Airways i The British Airports Authority, następnie linie autobusowe, kolejowe, promowe, sprywatyzowano także dostarczanie mediów (gazu, prądu i wody). Problemy finansowe budżetu spowodowały także wyraźne ograniczenie budowy infrastruktury publicznej, między innymi dróg. Zaniepokojeni przedsiębiorcy budowlani lobbowali za wzmożeniem aktywności w tym zakresie, co miało także przynieść pozytywne i długoterminowe konsekwencje gospodarcze. Konserwatywny rząd zaproponował w 1989 roku wydatki rządu 12 mld GBP na rozwój dróg, a jednocześnie wsparł pomysł rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w odniesieniu do infrastruktury transportowej²⁸. Ten obszar był więc jednym z pierwszych w ramach rozwoju PPP. Przed 1992 rokiem, czyli formalnym wprowadzeniem PFI, zastosowano PPP do realizacji dwóch mostów (The Queen Elizabeth Bridge – Dartford crossing, Severn Crossing).

Private Finance Initiative w odniesieniu do projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji dróg oparta była na systemie koncesyjnym, najczęściej dotyczyła okresu trzydziestu lat²⁹. Jako zalety wskazywano wykorzystywanie lepszych (droższych) materiałów budowlanych i innowacyjnych rozwiązań, aby zaoszczędzić na przyszłych kosztach utrzymania³⁰. Strona publiczna płaciła za „dostępność” dróg³¹, nie miała więc potrzeby ścisłego analizowania kosztów ich budowy. W bazie danych znalazło się ponad trzydzieści projektów PFI związanych z transportem. Koncentrowały się one przede wszystkim na budowie i utrzymaniu dróg, a najdłuższy okres, na jaki zawarto umowę to 46 lat (autostrada M6).

28 D. Whitefield, *Private Finance Initiative, the commodification and marketisation of education*, „Education and Social Justice” 1999, vol. 1, s. 2–13.

29 E.H. Klijn, J. Edelenbos, M. Hughes, *Public-private partnership: A two-headed reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands*, [w:] C. Pollitt, S. V. Thiel, V. Homburg, S. Van Thiel (red.), *New public management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2007, s. 71–89.

30 L. Haynes, N. Roden, *Commercialising the management and maintenance of trunk roads in the United Kingdom*, „Transportation” 1999, vol. 26, no. 1, s. 31–54.

31 National Audit Office, *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, London 2002.

We wczesnych projektach PFI w Wielkiej Brytanii występowało wiele przypadków nadmiernych, nieoczekiwanych zysków dla partnerów prywatnych, a tym samym zmniejszonych dochodów publicznych³². Z dokumentów parlamentarnych wynikało, że PFI były lepszą ofertą dla inwestorów prywatnych niż dla podatników³³. Stało się to przyczyną opisywanych w rozdziale czwartym przekształceń warunków stosowania PFI.

5.2.2. Studium przypadku – Most Skye PFI

Szczególną cechą projektów transportowych było przeniesienie na odbiorców – użytkowników opłat (bezpośrednio lub pośrednio) za korzystanie z infrastruktury. Budziło to wiele niezadowolenia społecznego, a czasem prowadziło nawet do zakończenia projektu przed wyznaczonym czasem. Tak było przy budowie mostu Skye. Był to pierwszy oficjalny projekt PFI. Negocjacje i przygotowania prowadzono już wcześniej, a samą umowę podpisano w 1992 roku. Most oddano do użytku w październiku 1995 roku (tabela 5.1).

Tabela 5.1. Metryczka projektu Most Skye PFI

Nazwa projektu	Skye Bridge PFI
Lokalizacja	Wielka Brytania, Szkocja, Skye
Podstawa prawna	PFI
Podmiot publiczny	Highland Regional Council (Scottish Office Development Department)
Podmiot prywatny	Skye Bridge Tolls Limited
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	23,6 mln GBP nakłady partnera prywatnego (kredyty bankowe i inne) 12 + 3 mln GBP nakładów partnera publicznego
Źródła finansowania	Kredyty bankowe, subsydia rządowe
Model i szczegóły wynagrodzenia	PFI, wynagradzanie partnera prywatnego za wybudowanie mostu, pobieranie opłaty za przejazd na rzecz partnera prywatnego
Data wszczęcia postępowania	1989 r.
Data podpisania umowy	Grudzień 1991 r.

32 R. McQuaid, *Factors and “illusions” influencing the choice of PFI-type public private partnerships*, „World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development” 2019, vol. 15, no. 3, s. 222–238.

33 House of Commons, Committee of Public Accounts, *Lessons from PFI and other projects*, Forty-fourth Report of Session 2010–12, HC 1201, Stationery Office, London 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm> (dostęp: 20.09.2021).

Tabela 5.1 (cd.)

Nazwa projektu	Skye Bridge PFI
Data zakończenia budowy mostu i rozpoczęcie fazy utrzymania i zarządzania	Październik 1995 r.
Pierwotna data zakończenia	2019 r. lub wcześniej
Okres umowy	27 lat lub wcześniej, gdy podmiot prywatny uzyska wynagrodzenie w kwocie 24 mln GBP
Status realizacji	Zakończony w 2005 r.
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko polityczne, społeczne, gospodarcze
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) projektowania i budowy, 2) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 3) popytu na przejazd

Źródło: opracowanie własne na podstawie National Audit Office, The Scottish Office Development Department, *The Skye Bridge*, Report HC 5 1997/98.

Specyfiką tego projektu było zmonopolizowanie możliwości dostania się na wyspę Skye, ponieważ otwarcie mostu łączyło się z zamknięciem przeprawy promowej. Podmiot publiczny oczekiwał korzyści gospodarczych i społecznych (przede wszystkim wzrostu ruchu turystycznego do Skye), rozwoju lokalnych przedsiębiorstw i zwiększenia wymiany handlowej. Ponadto spodziewano się, że poprawa dostępności ekonomicznej spowoduje intensyfikację zabudowy gruntów w pobliżu wjazdu na most. Krótkoterminowo oczekiwano negatywnych konsekwencji związanych ze wzrostem poziomu bezrobocia na skutek zamknięcia połączeń promowych i utrudnień dla pieszych. Badania przeprowadzone pod koniec lat dziewięćdziesiątych nie potwierdzały jednoznacznie korzyści, nie obserwowano wyraźnego zwiększenia zainteresowania turystycznego tym obszarem ani rozwoju przedsiębiorstw³⁴.

Most stał się jednak słynny w negatywnym sensie, koszt jego budowy oszacowano na 23,6 mln GBP, przewidywano, że partner prywatny odzyska je dzięki opłatom za przejazd w okresie 14–18 lat. Kwota za przejazd uznana została przez mieszkańców za najwyższą w Europie i z tego powodu bardzo negatywnie oceniano to przedsięwzięcie³⁵. Ponadto podmiot publiczny poniósł stratę w wyniku zamknięcia przewoźnika promowego Caledonian MacBrayne. Naciski społeczne spowodowały obniżenie ceny użytkowania mostu w przypadku zakupu biletów

34 DTZ Pieda Consulting, *Skye Bridge: Socio-Economic Impact Evaluation*, Scottish Executive, Edinburgh 1999.

35 R.W. McQuaid, M. Greig, *The bridge to Skye, Scotland. Bridging islands: The impact of fixed links*, „Acorn Press” 2007, s. 189–206.

wielokrotnego jego przekraczania. W 2005 roku, po dziewięcioletniej kampanii nieposłuszeństwa obywatelskiego i prawnych sprzeciwów wobec opłat drogowych, szkocki rząd ogłosił, że wykupił kontrakt PFI za 27 mln GBP³⁶.

Można uznać, że bezpośredni cel projektu został osiągnięty – w efekcie inwestycji poprawiono dostępność komunikacyjną wyspy Skye i wybudowano obiekt atrakcyjny turystycznie.

O mocnych stronach analizowanego projektu stanowiły następujące czynniki:

- z analiz przedrealizacyjnych wynikało, że połączenie mostem wyspy Skye z lądem przyczyni się do rozwoju ekonomicznego i społecznego, pozwoli zaoszczędzić czas, co będzie miało wymiar finansowy;
- ze strony prywatnej zaangażował się profesjonalny podmiot;
- oczekiwano, że most stanie się także atrakcją turystyczną.

Słabe strony projektu to:

- ryzyko społeczne ze względu na koszty dla społeczności lokalnej, w szczególności pieszych, zatrudnionych u przewoźnika promowego;
- duże uzależnienie powodzenia projektu od koniunktury gospodarczej i turystyki;
- całkowity koszt projektu znacznie przekroczył koszt budowy mostu, oceniany na 15–20 mln GBP;
- konfliktogenność projektu.

Projekt uwidocznił problemy, które pojawiały się w ramach PFI transportowych. Koszty budowy infrastruktury były wysokie, według ocen specjalistów poniesione wydatki ze strony publicznej na rzecz prywatnej znacznie przekroczyły koszt, który byłby poniesiony bez PFI. Wyrażna była niechęć społeczna do opłacania przejazdu przez most, a silne niezadowolenie spowodowało konieczność reakcji strony publicznej.

5.2.3. Studium przypadku – London Underground PPP

Między czerwcem 1997 a lutym 1999 roku rząd Wielkiej Brytanii i London Regional Transport przeprowadzili szeroko zakrojoną debatę na temat przyszłości londyńskiego metra. Przeanalizowano wiele możliwości i stwierdzono, że typowe zarządzanie przez podmiot publiczny nie jest najlepszym rozwiązaniem, ponieważ stale są problemy finansowe, brakuje stabilności ekonomicznej, a z drugiej strony metro jest niezbędne, więc należy poszukać nowego podejścia. Zaległości w inwestycjach oficjalnie szacowano na 1,2 mld GBP, wynikały one z „[...] historycznego niedoinwestowania w aktywa, które skutkuje degradacją usług lub dodatkowymi

36 Tamże.

kosztami bieżącymi”³⁷. Stwierdzono, że partnerstwo publiczno-prywatne jest najlepszym instrumentem do zmian i w marcu 1998 roku oficjalnie ogłoszono zamiar jego zastosowania. Ze względu na doświadczenia czterech projektów PFI, które dotyczyły wybranych elementów infrastruktury londyńskiego metra (m.in. dostarczenie i utrzymywanie pociągów linii Northern Line), uznano, że ta formuła może mieć charakter uzupełniający, a nie zasadniczy i wybrano formę standardowego PPP. Oczekiwano większej stabilności finansowej, którą miał zapewnić angażujący się długoterminowo partner prywatny, ponadto partner ten miał zająć się utrzymaniem infrastruktury na odpowiednim poziomie technicznym, natomiast partner publiczny miał być odpowiedzialny za ruch na poszczególnych liniach. Potencjalni oferenci mogli zaproponować swoje ceny usług transportowych jedynie na okres pierwszych 7 lat i 6 miesięcy od transakcji. Wynikało to z ograniczonej ilości informacji i braku doświadczenia w projektach o takiej skali i złożoności. Oferenci wiedzieli, że w przypadku wygrania przetargu będą mogli korygować swoje założenia w trakcie trwania projektu. Samo przygotowanie wyboru partnera prywatnego kosztowało podmioty publiczne około 455 mln GBP, był w tym zawarty także zwrot kosztów poniesionych przez oferentów³⁸.

Propozycje zainteresowanych przedsiębiorców zawierały szacunkowe koszty modernizacji londyńskiego metra, a także koszt finansowania ze źródeł obcych. Od inwestorów prywatnych zamierzano uzyskać około 725 mln GBP (oczekiwana stopa zwrotu 18–20% rocznie), a od kredyto- i pożyczkodawców około 3,8 mld GBP (gwarancje odzyskania co najmniej 95% pożyczonego kapitału, oprocentowanie na zasadach ogólnych dla spółek o „niskiej ocenie inwestycyjnej”). Oceniano, że takie finansowanie jest droższe niż bezpośrednio pożyczki rządowe o około 450 mln GBP³⁹. Przewidziano także refinansowanie poprzez emisję obligacji. Udział sektora publicznego w projekcie miał wynosić początkowo 30% i wzrastać z czasem do 40%. W roli jego reprezentanta działała spółka London Underground Limited, która była właścicielką systemu, odpowiedzialną za bezpieczeństwo, pracodawcą dla maszynistów, personelu stacji oraz kontrolerów.

Decyzja o wykorzystaniu PPP miała charakter polityczny, wiele było głosów sprzeciwu, mówiących o braku uzasadnienia ekonomicznego. Władze Londynu także były przeciwnie – uważały, że można zapewnić finansowanie niezbędnych prac przez emisję papierów wartościowych. Zbadano *Value for Money* projektu, aby sprawdzić, czy PPP będzie lepszą alternatywą niż finansowanie ze środków publicznych. Wykreowano Komparator Sektora Publicznego i porównano rozwiązania

37 L. Butcher, *London Underground PPP: background*, House of Commons Library SN 1307/2012, s. 3.

38 National Audit Office, *London Underground PPP: Were they good deals?*, June 2004, s. 5.

39 Tamże.

– według National Audit Office (NAO) metodyka była prawidłowa, a ocena ofert złożonych przez sektor prywatny dokładna i wyczerpująca, natomiast jednocześnie zgłoszono uwagi związane z wysokim poziomem niepewności wyliczeń, wynikającym z czasu (trzydzieści lat), braku szczegółowych informacji o kosztach eksploatacji i zasadach finansowania⁴⁰.

Tabela 5.2. Metryczka projektu London Underground PPP

Nazwa projektu	London Underground PPP
Lokalizacja	Wielka Brytania, Londyn
Podstawa prawna	PPP
Podmiot publiczny	London Regional Transport
Podmiot prywatny	Metronet, Tube Lines Ltd.
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	Planowano 15,7 mld GBP w ciągu 30 lat
Źródła finansowania	Kredyty bankowe, subsydia rządowe
Model i szczegóły wynagrodzenia	Wynagradzanie partnera prywatnego z opłat użytkowników
Data wszczęcia postępowania	2000 r.
Data podpisania umowy	2002/2003
Data zakończenia modernizacji	Planowano początkowo 15 lat od rozpoczęcia, potem 22 lata
Pierwotna data zakończenia	2032/2033
Okres umowy	30 lat
Status realizacji	Zakończony w 2010 r. przez objęcie własnością przez podmiot publiczny
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko polityczne, społeczne, gospodarcze
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia, 2) popytu na usługi transportowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Transport, Local Government and the Regions Committee special report*, London Underground, HC 387/2002, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/387/38703.htm> (dostęp: 21.08.2020); L. Butcher, *London Underground PPP: background*, House of Commons Library SN 1746/2012.

Ostatecznie podpisano trzy trzydziestoletnie kontrakty na modernizację metra w ramach PPP, partnerami prywatnymi zostali Metronet BCV i Metronet SSL

⁴⁰ *Transport, Local Government and the Regions Committee special report*, London Underground, HC 387/2002, s. 27–28, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/387/38703.htm> (dostęp: 21.08.2020).

(znane łącznie jako konsorcjum Metronet) oraz Tube Lines Ltd. Podmiot publiczny oczekiwał, że w ramach PPP podmioty prywatne zrealizują inwestycje o wartości 16 mld GBP w ciągu następnych piętnastu lat, a PPP da oszczędności w wysokości około 4 mld GBP. Pojawił się problem potencjalnej pomocy publicznej, ponieważ Tube Lines miały gwarancję otrzymania zwrotu 90% poniesionych kosztów, nawet gdyby nie osiągnięto sukcesu, a wykorzystano ten zapis do zabezpieczenia pożyczki w wysokości 11,4 mln GBP od Banku Szkocji. Zwrócono się do Komisji Europejskiej, która wydała opinię, że nie jest to przypadek niedozwolonej pomocy publicznej. Już na początku pojawiły się problemy z finansowaniem – Metronet nie był w stanie pozyskać wystarczającego finansowania do stycznia 2003 roku, Tube Lines także zgłosiło swoje problemy. Ostatecznie z Tube Lines podpisano umowę w grudniu 2002 roku, a z Metronetem w kwietniu 2003 roku.

W czerwcu 2004 roku NAO opublikowało dwa raporty dotyczące PPP londyńskiego metra. Zastanawiano się w nich, czy był to dobry wybór, podkreślono niepewność co do przyszłości, złożoność problemów, jednocześnie wskazano, że w toku długich negocjacji zmieniły się zakładane początkowo warunki i podkreślono, że po 7,5 roku będą: ponownie określana cena, przeprowadzane testy oszczędności i efektywności⁴¹. Prace modernizacyjne rozpoczęły się z dwuletnim opóźnieniem, oceniano, że nie zakończą się po piętnastu latach, jak planowano pierwotnie, a po dwudziestu dwóch latach. Corocznie publikowano raporty dotyczące funkcjonowania londyńskiego metra. Jeszcze w raporcie 2007/2008 pozytywnie oceniono efekty, w szczególności poprawę sprawności i standardu usług, większą częstotliwość kursowania pociągów, oszczędność czasu pasażerów⁴². Jednakże podmioty prywatne miały bardzo poważne problemy finansowe, w maju 2007 roku Metronet przyznał, że spodziewa się przekroczenia wydatków o ponad 1 mld GBP⁴³. Ze względu na brak możliwości uzyskania niezbędnego finansowania w lipcu 2007 roku wprowadzono zarząd komisaryczny. Szacowano, że rząd zapłaci 1,7 mld GBP na pokrycie 95% gwarancji sektora publicznego dla wierzycieli firmy i kolejne 300 mln GBP kosztów administracyjnych⁴⁴. Zaczęto poszukiwać przedsiębiorcy, który byłby w stanie przejąć obowiązki Metronetu w PPP, ostatecznie Transport for London, podmiot publiczny, przejął majątek i obowiązki partnera prywatnego, ale stwierdzono brak 2,5 mld GBP na dalsze prace modernizacyjne.

41 National Audit Office, *London Underground PPP...*

42 Transport for London, *London Underground PPP report 2007/08H*, section 3.1, <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2009/january/tube-public-private-partnership-ppp-annual-report-published> (dostęp: 21.08.2020).

43 L. Butcher, *London Underground PPP: background*, House of Commons Library SN 1746/2012, s. 9.

44 Tamże, s. 11.

Drugi partner prywatny także miał problemy finansowe i ostatecznie w 2010 roku został przejęty przez podmiot publiczny, co spowodowało, że PPP straciło rację bytu. Do 2010 roku wymieniono 26,6 km torów, wyremontowano dwadzieścia pięć schodów ruchomych, wymieniono dwie windy i zmodernizowano dwadzieścia trzy stacje. Szacunki całkowitego kosztu PPP były zróżnicowane, ale wszystkie wskazują na znaczne straty środków publicznych⁴⁵.

Wyniki projektu wskazują, że nastąpiła poprawa jakości i dostępności usług transportowych, ale nie dokończono prac. W efekcie inwestycji i przejęcia jej przez podmiot publiczny całość kosztów ponieśli brytyjscy podatnicy.

Mocne strony analizowanego przedsięwzięcia:

- z analiz przedrealizacyjnych wynikało, że projekt ma szansę powodzenia;
- ze strony prywatnej zaangażowały się profesjonalne podmioty;
- realizacja modernizacji londyńskiego metra była koniecznością.

Słabe strony projektu to:

- ryzyko gospodarcze i polityczne na bardzo wysokim poziomie;
- duże uzależnienie powodzenia projektu od dostarczenia finansowania;
- duże uzależnienie powodzenia projektu od prawidłowego zarządzania;
- brak możliwości szczegółowych wyliczeń kosztów modernizacji i finansowania.

Projekt wskazał problemy, które pojawiały się w ramach bardzo dużych przedsięwzięć. Koszty były trudne do wyliczenia, nawet przestrzeganie wszystkich zasad i reżimów formalnych na etapie przygotowania PPP nie uchroniło od klęski w postaci przejęcia przez podmiot publiczny.

5.3. Partnerstwo publiczno-prywatne w przedsięwzięciach transportowych w Polsce

5.3.1. Specyfika projektów drogowych

Doświadczenia związane ze stosowaniem formuły PPP w sektorze transportu są w Polsce ograniczone, choć jest ona realizowana już od kilkunastu lat. Obejmują one przedsięwzięcia polegające na wybudowaniu lub remoncie infrastruktury drogowej oraz jej utrzymaniu lub zarządzaniu w długim okresie. Za finansowanie projektu odpowiedzialny jest najczęściej partner prywatny, a podmiot publiczny ponosi roczną opłatę za należyte świadczenie usług zgodnych z umową

45 M. Khoteeva, D. Khoteeva, *Public-private partnerships: A solution for infrastructure development in the UK? Case study of the London Underground public-private partnership project*, „International Review of Management and Marketing” 2017, vol. 7, no. 1, s. 300–308.

o partnerstwie publiczno-prywatnym (wynagrodzenie z budżetu podmiotu publicznego, zwane „opłatą za dostępność” – podrozdział 2.2).

W zakresie pozostałej infrastruktury (parkingi, transport zbiorowy) w większości występują projekty małe⁴⁶, typu koncesyjnego. Wyjątkiem są duże przedsięwzięcia polegające na budowie i utrzymaniu wiat przystankowych: projekt dotyczący sfinansowania, zaprojektowania, budowy i utrzymania linii tramwajowej KST (Krakowski Szybki Tramwaj), etap IV w Krakowie, czy będący w trakcie postępowania na wybór partnera prywatnego projekt budowy Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia⁴⁷.

W typowych projektach drogowych realizowanych w formule PPP dwa z trzech podstawowych ryzyk występujących w projekcie, czyli ryzyko budowy i ryzyko dostępności, są ryzykami alokowanymi po stronie prywatnej. Alokacja trzeciego z głównych ryzyk – ryzyka popytu – jest uzależniona od tego, czy pobór opłat od użytkowników jest możliwy (technicznie i prawnie) i zasadny (finansowo i społecznie). W Polsce, jak już wcześniej wspomniano, przeniesienie ryzyka popytu na stronę prywatną jest możliwe wyłącznie w przypadku autostrad, gdzie obowiązuje system opłat rzeczywistych, w których wynagrodzeniem koncesjonariusza są wpływy z opłat dokonywanych na bramkach przez użytkowników. Wysokość opłat ustala koncesjonariusz (zgodnie z ograniczeniami zawartymi w umowie koncesyjnej). W takim systemie funkcjonuje na przykład odcinek autostrady Nowy Tomyśl – Konin⁴⁸.

Przy projektach drogowych występuje jednak najczęściej system opłat za dostępność, gdzie wynagrodzeniem partnera prywatnego jest wypłacana ze środków publicznych przez cały czas trwania umowy o PPP tzw. opłata za dostępność, wyliczona jako wynagrodzenie za utrzymanie drogi w określonym standardzie technicznym, niekiedy uzależniona również od liczby przejeżdżających użytkowników (tzw. opłaty ukryte *shadow tolls*, wypłacane z budżetu podmiotu publicznego na podstawie liczby faktycznie przejeżdżających samochodów). W przypadku opłaty za dostępność ryzyko popytu pozostaje po stronie publicznej, wyłącznie w przypadku opłat ukrytych to ryzyko jest dzielone pomiędzy strony umowy o PPP.

Wydawać by się zatem mogło, że projekty drogowe w formule PPP przypominają inwestycje realizowane w formie tradycyjnego zamówienia publicznego:

46 Według metodologii zastosowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej są to projekty o wartości nakładów inwestycyjnych (albo wartości usług w przypadku koncesji na usługi) 40 mln PLN – *Raport rynku PPP 2009 – II kw. 2021*, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-II-kw-2021.pdf> (dostęp: 20.09.2021).

47 Szerzej na temat tych przedsięwzięć w dalszej części rozdziału.

48 A. Gyra, *A2: Jedna autostrada i dwa systemy rozliczeń z państwem*, 2015, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/a2-jedna-autostrada-i-dwa-systemy-rozliczen-z-panstwem-50736.html> (dostęp: 25.05.2021).

i w jednym, i w drugim modelu wynagrodzenie pochodzi w całości z budżetu podmiotu publicznego. W rzeczywistości tak nie jest, ponieważ w przypadku PPP finansowanie etapu inwestycyjnego (budowy bądź modernizacji) pozostaje po stronie prywatnej – to partner prywatny ma pozyskać środki na realizację inwestycji i sfinansować jej przeprowadzenie. Podmiot publiczny nie wypłaca wynagrodzenia partnerowi prywatnemu wcześniej niż po oddaniu drogi do użytkowania i nigdy nie jest to jednorazowa zapłata za wykonane roboty budowlane.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o PPP wynagrodzenie partnera prywatnego jest uzależnione od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności powstałej infrastruktury (w tym przypadku drogi), wypłacane jest zatem partnerowi prywatnemu cyklicznie (co miesiąc albo co kwartał), w zależności od tego, czy w ramach utrzymania partner prywatny zachowuje przewidziane umową o partnerstwie publiczno-prywatnym standardy utrzymania. Obejmuje to tzw. zmienną część opłaty za dostępność (w przypadku gdy partner prywatny nie zachowuje określonych standardów, niewłaściwie eksploatuje infrastrukturę bądź ociąża się z naprawami albo usunięciem awarii) oraz stałą część opłaty za dostępność, dotyczącą zwrotu nakładów poniesionych na realizację przedsięwzięcia (tego początkowego sfinansowania realizacji robót budowlanych), a także poniesionych kosztów finansowych (w związku z pozyskaniem finansowania przez partnera prywatnego). Część wynagrodzenia zostaje zatem ujęta jako wydatek bieżący (tzw. OPEX – *operational expenditures*), zawierający koszty świadczonej usługi utrzymania powstałej infrastruktury, a część jako wydatek majątkowy (tzw. CAPEX – *capital expenditures*) z perspektywy klasyfikacji budżetowej jednostek samorządu terytorialnego.

Warto przy okazji wspomnieć o wkładzie własnym, jaki podmiot publiczny przekazuje na cele realizacji przedsięwzięcia, co jest dopuszczalne na podstawie art. 9 ustawy o PPP. W przypadku projektów drogowych albo inwestycji związanych z zagospodarowaniem pasa drogowego są to przede wszystkim nieruchomości (albo dzierżawa pasa drogowego). Podmiot publiczny może wnieść również wkład własny w formie dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego, na przykład pokrywania części kosztów działalności operatora określonej infrastruktury (m.in. w przypadku drogi publicznej, w formie dopłat do ceny za przejazd drogą dla określonej kategorii użytkowników)⁴⁹. Całościowo ponoszone w czasie obowiązywania umowy dopłaty mogą stanowić istotną część wydatków na realizację przedsięwzięcia w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak istotne jest, aby przynajmniej część kosztów (inwestycyjnych lub eksploatacyjnych) była finansowana przez partnera prywatnego. Poza tym wkład własny jest zawsze wnoszony przez podmiot publiczny w stałej, z góry określonej kwocie,

49 Por. A. Powałowski, *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.

inaczej niż wynagrodzenie partnera prywatnego, uzależnione od spełniania standardów utrzymania (dostępności).

Standardy dostępności dotyczą sposobu wykonywania obowiązków partnera prywatnego w zakresie zarządzania lub utrzymania (łącznie: eksploatacji) powstałej infrastruktury oraz rozliczania wynagrodzenia na podstawie wskaźników, pozwalających określić sposób wykonania obowiązków przez partnera prywatnego w danym okresie rozliczeniowym. Na przykładzie przedsięwzięcia polegającego na utrzymaniu i zarządzaniu odcinkiem drogi w ramach umowy o PPP można zauważyć, że etap operacyjny umowy obejmuje następujące działania⁵⁰:

- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- koordynacja robót w pasie drogowym;
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska, mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym usuwanie drzew oraz krzewów;
- w przypadku gdy zajdzie taka potrzeba – sporządzanie czasowego projektu organizacji ruchu lub projektu zmian w stałej organizacji ruchu, przedstawianie tego projektu do zatwierdzenia właściwemu organowi zarządzającemu ruchem, uczestnictwo w rozpatrywaniu takiego projektu, podejmowanie wszelkich czynności związanych z realizacją zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, w szczególności wykonywania zadań polegających na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, do których zobowiązany jest zarządca drogi;
- usuwanie nieprawidłowości w organizacji ruchu na żądanie właściwego organu zarządzającego ruchem.

Szczegółowe zasady zarządzania i utrzymania określa często załącznik do umowy w zakresie ogólnych obowiązków (w przypadku dróg jest to utrzymanie porządku i czystości dróg czy zimowego utrzymania dróg). Poszczególne obowiązki mają swoją klasyfikację w zależności od znaczenia dla prawidłowego utrzymania

50 Por. projekt umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na przebudowę i utrzymanie dróg gminnych w gminie Pobiedziska – Postępowanie: ZP.271.21.2020 Przebudowa i utrzymanie dróg gminnych w gminie Pobiedziska w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, <https://platformazakupowa.pl/transakcja/411272> (dostęp: 9.09.2021).

drogi, a odstępstwo od właściwego stanu drogi (np. zagłębienia, pęknięcia, brak odśnieżenia) jest karane punktami karnymi i w konsekwencji zmniejszeniem wynagrodzenia partnera prywatnego⁵¹.

Określanie standardów utrzymania infrastruktury powstałej w formule PPP jest nowością w zakresie dokumentów, jakie przygotowują podmioty publiczne w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego. Dotychczas, w przypadku udzielenia tradycyjnego zamówienia publicznego na budowę bądź utrzymanie na przykład drogi, wymogi w zakresie standardów dopasowane były do możliwości finansowych podmiotu publicznego w zakresie wynagrodzenia za roboty bądź usługi. W formule PPP sytuacja jest odwrotna: poprzez standardy utrzymania ocenia się efektywność przedsięwzięcia w stosunku do kosztu, który trzeba będzie ponieść, aby zrealizować projekt z udziałem partnera prywatnego. Niekiedy bowiem przedsięwzięcie jest wykonalne w formule PPP pod względem prawnym, finansowym, ekonomicznym i technicznym, jednak nie byłoby ono efektywne, co na przykład może wynikać z optymalizacji cyklu życia projektu (*whole-life costing*), rozkładu ryzyk czy konieczności prowadzenia odrębnych procedur przetargowych przez podmiot publiczny⁵².

Należy przy tym podkreślić, że przeprowadzenie wspomnianej wyżej oceny efektywności wpisuje się w nową zasadę efektywności ekonomicznej zamówienia, którą wprowadza Prawo zamówień publicznych, i która wynika z założeń unijnych dyrektyw zamówieniowych, a także ze strategii Europa 2020⁵³. Zasada efektywności jest określona w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych i sprowadza się do udzielania przez zamawiającego zamówienia z zapewnieniem najlepszej jakości dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnionej charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz z uzyskaniem najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. Mamy tu do czynienia z jak najlepszym zaspokojeniem potrzeb i wymagań zamawiającego w celu zrealizowania zadania publicznego oraz ze zoptymalizowaniem stosunku ceny (kosztu realizacji zamówienia) do jakości i ostatecznego efektu, uzyskiwanego przez zamawiającego w ramach środków, jakimi on dysponuje.

51 Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. I i Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. III, Warszawa 2021, https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-III-Umowa-PPP-wersja-2-0_1.pdf (dostęp: 18.09.2021).

52 Por. tamże, t. 1.

53 *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2010) 2020.

5.3.2. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego oparte na elektromobilności

Omawiając przedsięwzięcia planowane do realizacji w formule PPP w sektorze transportu, należy wziąć pod uwagę nowatorskie projekty w zakresie transportu indywidualnego, oparte na elektromobilności. Polski rząd w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zakłada, iż do 2025 roku po polskich drogach powinien jeździć milion pojazdów elektrycznych⁵⁴. Artykuł 35 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵⁵, który wejdzie w życie 1 stycznia 2025 roku, określa jeden z wymogów wykonywania zadań publicznych w trybie zlecenia podmiotowi z zewnątrz, przy czym dyspozycja ta dotyczy wszelkich zadań należących do jednostek samorządu terytorialnego – poza publicznym transportem zbiorowym. Wymóg ten polega na tym, by przy realizacji zadania wykorzystać co najmniej 30% pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem, oczywiście jeżeli korzystanie z pojazdów jest niezbędne. Tak więc każdorazowo, kiedy określone przepisami prawa ustrojowego i materialnego zadanie jednostki samorządu terytorialnego będzie mogło być realizowane jako przedsięwzięcie w rozumieniu przepisów o PPP, podmiot publiczny przy formułowaniu warunków związanych z wykonaniem przedmiotu umowy będzie musiał uwzględnić wymóg określony w art. 35 ust. 2 ustawy o elektromobilności.

W kontekście wsparcia elektromobilności konstrukcja partnerstwa publiczno-prywatnego służyć może przede wszystkim budowie infrastruktury koniecznej do funkcjonowania samochodów elektrycznych w Polsce. Chodzi tu nie tylko o stacje ładowania czy też punkty udostępniania samochodów elektrycznych w kooperacji z przedsiębiorcami świadczącymi takie usługi, ale również o wsparciu systemów *Smart City*, dotyczących zarządzania miejskimi systemami komunikacji przy wykorzystaniu pojazdów elektrycznych. Ponadto PPP może zostać również wykorzystane jako formuła całościowego powierzenia usług transportowych partnerom prywatnym, z uwzględnieniem wymogu wykorzystania pojazdów elektrycznych w całości bądź w znacznym procencie posiadanej przez nich floty⁵⁶.

54 Por. M. Kania, *Umowy w sprawach zamówień publicznych oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako formy wsparcia elektromobilności w Polsce*, [w:] K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, seria „Monografie prawnicze”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 165–190.

55 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 110 z późn. zm.) – dalej ustawa o elektromobilności.

56 Por. M. Kania, *Umowy w sprawach zamówień...* Inaczej na ten temat pisze Mariusz Swora: „Nawet jednak uznając, że w przypadku komentowanego przepisu nie mamy do czynienia z samodzielnym zadaniem publicznym, należy przyjąć, że jednostkom samorządu terytorialnego powinny zostać przyznane środki na realizację tak określonych obowiązków. Jeżeli

Przedsięwzięcia realizowane w formule PPP są specyficznymi projektami, które odbiegają od tradycyjnych zleceń udzielanych w reżimie zamówień publicznych. I choć obecnie podstawowym trybem wyboru partnera prywatnego jest jeden z trybów opisanych w Prawie zamówień publicznych (zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP), duża część przedsięwzięć (szczególnie w zakresie usług transportu zbiorowego oraz projektów parkingowych) realizowana jest w formule koncesyjnej, z uwagi na wynagrodzenie partnera prywatnego w całości pochodzące od podmiotów trzecich (użytkowników) i pozostające poza budżetem podmiotu publicznego.

W przypadku projektów transportowych istotne jest opracowanie standardów utrzymania infrastruktury, które uzasadniają zaangażowanie partnera prywatnego do przedsięwzięcia. Dotyczy to standardów utrzymania drogi w podziale na określone działania techniczne, utrzymaniowe oraz prowadzenie napraw drogi⁵⁷, standardów zapewnianych w transporcie osobowym, a także standardów obiektów parkingowych.

5.3.3. Specyfika projektów parkingowych

Budowa parkingów stanowi inwestycję w ramach kompetencji gmin oraz w sferze realizacji zadań publicznych samorządu. Dotyczy ona przede wszystkim działań podmiotu publicznego w zakresie organizacji transportu publicznego i prywatnego, stref ruchu pieszego, czystości powietrza i jakości życia. Na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, zwłaszcza w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej, mogą zostać wprowadzone strefy płatnego parkowania (art. 13b ust. 2 Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz.U. z 2021 r., poz. 1376). Obiekty parkingowe często są realizowane z udziałem partnera prywatnego ze względu na specyfikę tych przedsięwzięć, które pozwalają partnerowi na samodzielne generowanie zysku bez dopłat z budżetu podmiotu publicznego albo z minimalnymi dopłatami. Biorąc pod uwagę sytuację w wielu miastach, związaną z koniecznością realizacji polityki parkingowej,

ustawodawca spodziewa się nie tylko realizacji zadania publicznego, ale również określonego jego standardu, musi uwzględniać konsekwencje z tym związane, inaczej doszłoby do naruszenia gwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego” – M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.

57 Por. pkt 5.3.1. Specyfika projektów drogowych.

zagospodarowaniem strefy płatnego parkowania i zapewnieniem miejsc parkingowych, przy jednoczesnej możliwości zrealizowania tego przedsięwzięcia poza budżetem, należy spodziewać się, że obiektów parkingowych realizowanych w formule PPP będzie coraz więcej.

Podział zadań i ryzyk w projektach parkingowych jest określany inaczej niż w przedsięwzięciach realizowanych w formule opłaty za dostępność. Projekty koncesyjne posługują się pojęciem ryzyka ekonomicznego, które stanowi „[...] ryzyko operacyjne związane z eksploatacją wytworzonych obiektów albo świadczeniem usługi na rzecz osób trzecich. Taka konstrukcja modelu wynagrodzenia oznacza rzecz jasna brak gwarancji po stronie koncesjonariusza co do osiągnięcia zwrotu z infrastruktury zrealizowanej przez koncesjonariusza w celu wykonania jego zobowiązań z umowy koncesji wobec zamawiającego”⁵⁸.

Warto zwrócić uwagę, że ryzyko ekonomiczne powiązane jest z ryzykiem działalności, jaką ma prowadzić koncesjonariusz w wyniku eksploatacji przedmiotu koncesji, bez gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektów budowlanych lub wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji, przy czym jest on narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy koncesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne (art. 3.4 ustawy o koncesji).

Ryzyko ekonomiczne wynika z czynników, które pozostają poza kontrolą stron umowy koncesji. Aby je właściwie ocenić, należy oprzeć się na wartości bieżącej netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza, związanych z realizacją przedmiotu koncesji, liczonych w spójny i jednolity sposób. Koncesjonariusz otrzymuje wynagrodzenie w postaci prawa do eksploatacji lub częściowej płatności od zamawiającego, dopiero gdy obiekt budowlany zostanie zrealizowany lub po rozpoczęciu świadczenia usług⁵⁹.

Przy projekcie parkingowym ryzyko ekonomiczne oznacza odpowiedzialność koncesjonariusza za zwrot nakładów inwestycyjnych, kosztów finansowania oraz wygenerowanie wynagrodzenia za usługi związane z zarządzaniem i utrzymaniem obiektu z opłat od użytkowników. Tak jak w przypadku działania biznesowego nie ma on pewności, czy środki te mu się zwrócą i czy osiągnie zysk z przedsięwzięcia.

Specyfiką projektu parkingowego (a także innych projektów w formule PPP) jest fakt, że ich przedmiot dotyczy realizacji zadania publicznego i jest powiązany ze świadczeniem określonych usług albo udostępnieniem do korzystania

58 M. Bejm (red.), *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, dostęp elektroniczny, system Legalis.

59 Tamże.

infrastruktury dla mieszkańców. W przypadku parkingów występują użytkownicy, którzy na stałe są zmuszeni do korzystania z usług parkingowych, mieszkają bowiem w najbliższej okolicy albo pracują w obiekcie przyległym do parkingu (niejednokrotnie parking jest wybudowany wyłącznie w celu zapewnienia miejsc dla osób mieszkających albo pracujących w pobliżu). Mając to na uwadze, koncesjonariusz (jednostka samorządu terytorialnego) może gwarantować zajęcie określonej liczby miejsc parkingowych, wymagać od koncesjonariusza obniżenia stawek opłat za miejsca parkingowe abonamentowe (albo zabezpieczenia określonej puli miejsc parkingowych na przykład dla grupy mieszkańców) czy wreszcie dopłacać do określonej liczby miejsc o określonym przeznaczeniu.

Jak wskazuje Magdalena Zabłocka: „[...] dla przykładu, jeśli gmina zdecydowała się na powierzenie budowy i zarządzania parkingiem podziemnym zlokalizowanym przy urzędzie miasta partnerowi prywatnemu, twierdząc, że przenosi na koncesjonariusza ryzyko popytu (rozumiane jako prawo określania maksymalnej opłaty za parkowanie), a jednocześnie zagwarantowałaby koncesjonariuszowi stałą opłatę (abonament) za zajęcie 85% udostępnionych miejsc parkingowych (np. z przeznaczeniem dla pracowników i klientów urzędu), która byłaby należna koncesjonariuszowi bez względu na liczbę faktycznie zajętych miejsc, to w takim przypadku ryzyko ekonomiczne nie zostałoby przeniesione na stronę prywatną, a więc nie mielibyśmy do czynienia z projektem o charakterze koncesyjnym”⁶⁰.

Oceniając ryzyko ekonomiczne, należy uwzględnić wartość bieżącą netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza, czyli całe przedsięwzięcie, a nie tylko etap inwestycyjny, to jest wartość robót budowlanych, przeprowadzonych przez koncesjonariusza⁶¹. Jest to jedna z podstawowych różnic pomiędzy partnerstwem publiczno-prywatnym a koncesją. W PPP mamy do czynienia z podziałem zadań i ryzyk, który może doprowadzić do hipotetycznej sytuacji, że większość ryzyka pozostaje po stronie publicznej. W przypadku koncesji nie występuje podział ryzyk, obowiązuje wyłącznie zasada, że ryzyko ekonomiczne musi zostać przeniesione na koncesjonariusza. Do koncesji nie ma zastosowania również regulacja art. 18a ustawy o PPP, wskazująca na określone skutki budżetowe podziału ryzyka pomiędzy stronami umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jest to oczywiste, ponieważ koncesjonariusz, biorąc na siebie ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia, nie wymaga przeważnie (w projektach parkingowych) finansowania z budżetu publicznego, co najwyżej są to niewielkie dopłaty.

60 M. Zabłocka, *Przepisy ogólne*, [w:] R. Cieślak, *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 12.

61 E. Wiktorowska, *Wartość umowy koncesji*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2016, nr 10, s. 24, s. 24–29.

W przypadku projektów parkingowych istotne są w związku z tym warunki udziału podmiotów prywatnych w postępowaniu oraz kryteria wyboru koncesjonariusza. Muszą być one związane z możliwościami finansowymi zrealizowania przedmiotu koncesji i następnie utrzymania go, a także z doświadczeniem firmy w realizacji tego typu przedsięwzięć. Na następnym etapie, już w umowie koncesji, konieczne jest uregulowanie norm jakościowych i standardów stosowanych do realizacji i eksploatacji obiektów parkingowych, a także instrumentów kontroli umożliwiających podmiotowi publicznemu bieżący nadzór nad realizacją umowy oraz zasad przeprowadzania przez strony wspólnej oceny realizacji koncesji wraz z ewentualnymi modyfikacjami czy ustaleniami realizacyjnymi⁶².

5.4. Polskie doświadczenia w zakresie realizacji projektów transportowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – studia przypadków

5.4.1. Budowa Linii Tramwajowej KST, etap IV w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego

Założeniem projektu było, aby realizacja tego przedsięwzięcia w modelu PPP zapewniła rozwijającemu się obszarowi Mistrzejowic wygodne ekologiczne połączenie tramwajowe, które skróci czas dojazdu do centrum Krakowa o około 10 minut⁶³. W ramach inwestycji powstanie nowa linia tramwajowa do Mistrzejowic, od skrzyżowania ulic Meissnera z Lema, dalej ulicami Meissnera, Młyńską, Lublańską, Dobrego Pasterza, Krzesławicką, Bohomolca, Jancarza, do istniejącej tam pętli tramwajowej. Projekt związany z budową linii do Mistrzejowic jest największym tego typu w Europie, realizowanym w modelu PPP⁶⁴. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 5.3.

62 Por. A. Panasiuk, *Wiarygodność wykonawców w koncesjach na roboty budowlane lub usługi*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, nr 4, s. 63–72.

63 *Kraków: Koncepcja budowy linii tramwajowej do Mistrzejowic na ukończeniu [schematy]*, 2021, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/krakow-koncepcja-budowy-linii-tramwajowej-do-mistrzejowic-na-ukonczeniu-schematy-69260.html> (dostęp: 25.05.2021).

64 *Krakowska linia tramwajowa będzie jedną z największych inwestycji PPP w Polsce*, 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Krakow-linia-tramwajowa-PPP-umowa-podpisana-9726.html> (dostęp: 25.05.2021).

Tabela 5.3. Metryczka projektu – budowa Linii Tramwajowej KST, etap IV w modelu PPP

Nazwa projektu	Budowa Linii Tramwajowej KST, etap IV w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego
Lokalizacja	Województwo małopolskie, Kraków
Podstawa prawna	PPP na podstawie Prawa zamówień publicznych w trybie dialogu konkurencyjnego (art. 4 ust. 2)
Podmiot publiczny	Gmina miejska Kraków
Podmiot prywatny	Konsorcjum firm: PPP Solutions Polska Sp. z o.o. (lider), Gulermak AGir Sanayi Insaat ve Taahhut A.S. (partner)
Podmioty zewnętrzne	–
Doradztwo	Tak
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	659998950,39 PLN
Źródła finansowania	Wkład własny partnera prywatnego
Model i szczegóły wynagrodzenia	Partner prywatny jest wynagradzany w formie opłaty za dostępność na podstawie standardów dostępności powstałej infrastruktury
Data wszczęcia postępowania	5.04.2018 r.
Data podpisania umowy	21.12.2020 r.
Data zamknięcia finansowego	W trakcie
Data zakończenia	2044 r.
Okres umowy	23 lata i 4 miesiące
Status realizacji	Etap zamknięcia finansowego
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko: 1) zmiany prawa, 2) stanu prawnego nieruchomości, 3) zmiany podatków
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko: 1) niezgodności robót budowlanych z ustalonymi standardami ich wykonania, 2) wzrostu kosztów (etap inwestycyjny, etap utrzymania), 3) dostępności, 4) niewłaściwego utrzymania/zarządzania, 5) nieotrzymania lub utraty finansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony PPP.gov.pl, *Budowa Linii Tramwajowej KST (etap IV)*, <https://www.ppp.gov.pl/budowa-linii-tramwajowej-kst-etap-iv/> (dostęp: 18.09.2021).

Inwestycja zlokalizowana jest w centralnej oraz północnej części Krakowa, na terenie dzielnic Czyżyny oraz Mistrzejowice⁶⁵. Linia tramwajowa przebiegać będzie od skrzy-

65 Opis projektu na podstawie *Raportu z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa linii tramwajowej KST”, etap IV*, Warszawa, 29.01.2018, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/2018-10-MR-KST-etap-II-Raport-z-analiz-przedrealizacyjnych-wersja-sk-.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

zowania ul. Jana Pawła II z ul. Lema, poprzez ul. Meissnera (klasa Z), ul. Młyńską (klasa Z), ul. Lublańską (klasa Z), ul. Dobrego Pasterza (klasa Z), ul. Krzesławicką (klasa D), ul. Bohomolca (klasa Z), ul. Ks. Kazimierza Jancarza (klasa Z), do istniejącej pętli tramwajowej Mistrzejowice. Obszar inwestycji przebiega przez tereny istniejących odcinków ulic, między innymi częściowo po przeznaczonym do tego celu terenie oraz częściowo przez tereny przyulicznej zieleni.

Czwarty etap Krakowskiego Szybkiego Tramwaju obejmuje wykonanie nowego odcinka sieci tramwajowej, tworzącego korytarz łączący istniejące elementy sieci. W zakres rzeczowy tego etapu budowy wchodzi następujące zadania: budowa nowej linii tramwajowej na długości około 4,5 km, budowa nowych przystanków tramwajowych (dziewięć par przystanków, w tym sześć przystanków o zmniejszonej długości), rozbudowa istniejącej pętli tramwajowej Mistrzejowice, przebudowa istniejącego układu drogowego ulic na długości około 10,3 km, budowa obiektu inżynierskiego – tunelu o łącznej długości całkowitej około 940 m wraz z najazdami (szerokość w świetle 8,4 m, wysokość 6 m) pod rondem Polsad wraz z podziemnym przystankiem, ciągami pieszymi oraz infrastrukturą, przebudowa/budowa ciągów pieszych, przebudowa/budowa ścieżek rowerowych, przebudowa/budowa oświetlenia ulicznego, przebudowa/budowa sygnalizacji świetlnej, przebudowa/budowa sieci informacji pasażerskiej, przebudowa/budowa sieci światłowodowej dla Obszarowego Sterowania Ruchem, przebudowa/budowa monitoringu wideo, przebudowa/budowa sterowania i ogrzewania zwoznic, przebudowa/budowa sieci trakcyjnej wraz z dwiema podstacjami, przebudowa sieci uzbrojenia terenu dla usunięcia kolizji z sieciami: elektroenergetyczną, ciepłą, wodociągową, kanalizacją sanitarną, kanalizacją deszczową, gazową, telekomunikacyjną, przeniesienie stacji transformatorowej, przeniesienie potoku Sudół Dominikański, budowa ekranów akustycznych, wyburzenie czternastu obiektów kubaturowych, wycinka, przesadzenia i nasadzenia zieleni, oznakowanie poziome i pionowe (drogowe oraz tramwajowe).

Przedsięwzięcie składa się z dwóch części: budowy linii tramwajowej wraz z tunelem (odcinek KST, IV etap) oraz prowadzenia eksploatacji wybudowanej infrastruktury tramwajowej w zakresie: utrzymania samego tunelu wraz z najazdami około 900 m oraz utrzymania torowiska i trakcji. Jako utrzymanie w tym przypadku należy rozumieć między innymi prowadzenie planowanych remontów oraz modernizacji. W zakresie przedsięwzięcia nie znajduje się eksploatacja pojazdów szynowych oraz dostawa energii elektrycznej na potrzeby tej eksploatacji.

W omawianym projekcie przyjęto model rozliczenia partnera prywatnego na podstawie wynagrodzenia wypłacanego mu z budżetu miasta w formie opłaty za dostępność. Wynagrodzenie obejmuje zwrot nakładów inwestycyjnych poniesionych na zaprojektowanie, budowę oraz odtworzenia przedmiotu przedsięwzięcia,

koszty sfinansowania przedsięwzięcia, a także koszty świadczenia usług. Zakres przedsięwzięcia, obowiązki partnera prywatnego i standardy w ramach utrzymania, szczegółowy podział ryzyka oraz wielkość płatności podmiotu publicznego były przedmiotem negocjacji w ramach dialogu konkurencyjnego. Partner prywatny ponosi wyłączną odpowiedzialność za eksploatację infrastruktury technicznej, w tym za zapewnienie jej dostępności na zasadach określonych w umowie o PPP oraz w załączniku do umowy o PPP, tzw. standardach eksploatacji⁶⁶. Umowa jest przewidziana na dwadzieścia cztery lata, w tym roboty budowlane na cztery lata. W postępowaniu na wybór partnera prywatnego przyjęto dwa kryteria wyboru: wynagrodzenie partnera prywatnego (terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego) oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Mocne strony analizowanego przedsięwzięcia:

- realizacja projektu zapewnia zaprojektowanie i wybudowanie nowej linii tramwajowej przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem wypłacanym z budżetu miasta, nieuiszczanym od razu po zakończeniu budowy, a rozłożonym na raty w okresie trwania umowy o PPP;
- wynagrodzenie partnera prywatnego jest wypłacane z budżetu miasta, ale nie obciąża wskaźników zadłużenia ze względu na przeniesienie ryzyka budowy i dostępności na partnera prywatnego;
- utrzymanie i zapewnienie określonego standardu świadczenia usług jest szczegółowo określone w umowie i zapewnione przez okres trwania umowy o PPP przez partnera prywatnego;
- przedsięwzięcie wspiera ekologiczne rozwiązania transportowe o wysokim standardzie utrzymania.

Projekt ma również słabe strony. Projekt realizowany w formule PPP jest częścią większej inwestycji, polegającej na rozbudowie linii tramwajowych w Krakowie, które realizowane są samodzielnie przez miasto. Przesunięcia robót na innych etapach (odcinkach linii) mogą mieć wpływ na realizację prac w ramach tego przedsięwzięcia. Obecnie projekt jest we wstępnej fazie realizacji, po uzyskaniu zamknięcia finansowego. Ostatecznym efektem ma być powstanie nowej linii tramwajowej, która wpisuje się w kompleksową sieć transportu miejskiego w Krakowie. Przedsięwzięcie jest obecnie największym projektem w sektorze transportu w Polsce, realizowanym w formule PPP. Ze względu na brak doświadczeń krajowych w realizacji tego typu projektów niepowodzenie na jakimkolwiek etapie realizacji

66 Dokumentacja z postępowania – Zarząd Dróg Miasta Krakowa, *Dialog konkurencyjny. Znak sprawy: 2/IV/2018*, 2018, <https://zdmk.krakow.pl/informacje/dialog-konkurencyjny-znak-sprawy-2-iv-2018/> (dostęp: 25.05.2021).

inwestycji będzie miało przełożenie na następne planowane przedsięwzięcia transportowe z udziałem partnera prywatnego.

5.4.2. Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego

Warunki realizacji projektu zostały określone w Planie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego w Powiecie Bytowskim, przyjętym uchwałą Rady Powiatu⁶⁷, który wyznaczał dwadzieścia linii komunikacyjnych, stanowiących przedmiot koncesji na usługi. Warunki dotyczyły regularnych przewozów osób, wykonywanych w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, świadczenia usług przy wykorzystaniu własnych lub posiadanych przez koncesjonariusza środków transportu drogowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oraz formuły wynagrodzenia, opartego na schemacie mieszanym, łączącym opłaty pobierane od pasażerów z rekompensatą z tytułu utraconych przychodów koncesjonariusza w związku ze stosowaniem ustawowych ulg w opłatach za przejazd⁶⁸. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 5.4.

Tabela 5.4. Metryczka projektu – Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego

Nazwa projektu	Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego
Lokalizacja	Województwo pomorskie, powiat bytowski
Podstawa prawna	Koncesja na usługi
Podmiot publiczny	Starostwo Powiatowe
Podmiot prywatny	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bytowie SA
Podmioty zewnętrzne	-
Doradztwo	Nie
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	73 989 011,25 PLN

67 Uchwała Rady Powiatu nr XVII/123/2016 z dnia 23.06.2016 r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 21.07.2016 r., poz. 2607.

68 Starostwo Powiatowe w Bytowie, *Postępowanie o udzielnie koncesji na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym, na obszarze powiatu bytowskiego*, <http://bip.powiatbytowski.pl/unzip/7497.dhtml> (dostęp: 9.09.2021).

Nazwa projektu	Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego
Źródła finansowania	Środki partnera prywatnego (własne i/lub kredyt), częściowo pochodzące z rekompensaty za przychody utracone w wyniku stosowania ulg ustawowych; usługi objęte umową o koncesji będą świadczone na bazie taboru będącego własnością koncesjonariusza
Model i szczegóły wynagrodzenia	Wynagrodzenie koncesjonariusza stanowią opłaty pobierane od pasażerów oraz rekompensata z budżetu państwa z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym
Data wszczęcia postępowania	5.01.2017 r.
Data podpisania umowy	8.05.2017 r.
Data zamknięcia finansowego	Nie dotyczy
Data zakończenia	2022 r.
Okres umowy	5 lat
Status realizacji	Świadczenie usług
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko związane z wyborem właściwego modelu realizacji zadania publicznego, w szczególności ryzyko prawne związane z systemem regulacyjnym w obszarze zasad finansowania i organizacji systemu transportu zbiorowego
Ryzyko po stronie prywatnej	Większość ryzyka popytu na świadczone usługi spoczywa na koncesjonariuszu, częściowo uzyskuje on rekompensatę w związku ze stosowaniem ulg ustawowych; ryzyko dostępności w zakresie przestrzegania rozkładu jazdy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.ppp.gov.pl. Omawiany projekt należy do sektora transportowego o charakterze usługowym. Cechą charakterystyczną tego rodzaju projektów jest zasada, że finansowanie realizacji przedsięwzięcia co najmniej w części musi pochodzić od partnera prywatnego, jednak sposób wynagrodzenia jest odmienny i ma charakter koncesyjny. Oznacza to, że ryzyko ekonomiczne (związane z uzyskaniem wynagrodzenia) leży po stronie prywatnej, a wynagrodzenie partnera prywatnego stanowi prawo do eksploatacji powstałej infrastruktury bądź usługi, którą wykonuje, ewentualnie wraz z dopłatą z budżetu podmiotu publicznego, jeśli generowane przychody z działalności prowadzonej przez partnera prywatnego są niewystarczające. Koncesja związana z samodzielnym prowadzeniem działalności transportu zbiorowego przez gminę (połączenie funkcji organizatora i operatora w jednym podmiocie) związana jest z regulacjami zawartymi w Ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁶⁹. W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o ptz organizator dokonuje wyboru operatora między innymi w trybie ustawy o umowie koncesji.

Projekt ten obejmuje świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich na obszarze powiatu bytowskiego i obsługę sieci komunikacyjnej składającej się z dwudziestu linii autobusowych. Większość

⁶⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1944 z późn. zm.) – dalej ustawa o ptz.

ryzyka popytu na świadczone usługi spoczywa na koncesjonariuszu, częściowo uzyskuje on rekompensatę w związku ze stosowaniem ulg ustawowych. Po stronie prywatnej jest alokowane również ryzyko dostępności w zakresie przestrzegania rozkładu jazdy. Po stronie publicznej pozostaje ryzyko związane z wyborem właściwego modelu realizacji zadania publicznego, w szczególności ryzyko prawne związane z systemem regulacyjnym w obszarze zasad finansowania i organizacji systemu transportu zbiorowego.

Wynagrodzenie koncesjonariusza jest zbudowane na podstawie modelu mieszanego: część stanowią opłaty pobierane od pasażerów w związku z realizacją usługi przewozowej (prawo do korzystania z usługi), a część stanowi rekompensata z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Umowa została zawarta na pięć lat⁷⁰. Z powyższego wynika, że projekty koncesyjne mogą być stosowane wówczas, kiedy w ramach przedsięwzięcia możliwe jest świadczenie usług odpłatnych na rzecz użytkowników zewnętrznych, a świadczone usługi należą do tego rodzaju usług publicznych, w ramach których generowane są przychody. W projektach z zakresu transportu osób stosowane są koncesje na usługi ze względu na brak komponentu zaprojektowania, budowy oraz sfinansowania tego etapu inwestycyjnego, co powoduje, że cieszą się one dużym zainteresowaniem wśród podmiotów prywatnych.

Na przykładzie bytowskiego projektu można również przyrzeć się szczegółowemu zakresowi obowiązków koncesjonariusza. Dotyczą one⁷¹:

- wykonywania regularnych przewozów osób w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej/liniach komunikacyjnych;
- świadczenia usługi przewozowej przy wykorzystaniu własnych lub posiadanych przez koncesjonariusza środków transportu drogowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej;
- opracowania i przedłożenia rozkładów jazdy, taryfy, cenników biletów oraz regulaminu przewozu osób w przewozach powiatowych objętych koncesją;
- prowadzenia sprzedaży przez koncesjonariusza w całym okresie obowiązywania umowy biletów w autobusach wykonujących powiatowe przewozy osób o charakterze użyteczności publicznej;
- zorganizowania i prowadzenia sprzedaży biletów miesięcznych i jednorazowych na te przewozy w miejscu dogodnym dla pasażerów.

70 R. Cieślak, *Praktyczne zastosowanie koncesji na usługi*, 2019, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0021/41448/Praktyczne-zastosowanie-koncesji-na-uslugi.pdf (dostęp: 25.05.2021).

71 Umowa koncesji dostępna na stronie Starostwa Powiatowego w Bytowie.

Inaczej niż dla modelu PPP, w którym wynagrodzenie miało charakter opłaty za dostępność, wypłacanej z budżetu podmiotu publicznego, w tym przypadku umowa koncesji pozostawia koncesjonariuszowi sposób organizacji przewozów. Nie oznacza to jednak, że podmiot publiczny nie ma żadnej kontroli nad sposobem realizacji koncesji przez partnera prywatnego. Zgodnie z umową koncesji w przypadkach niewykonywania przewozów przez kolejne trzy dni, systematycznego opóźniania wykonywania przewozów (jeżeli taka sytuacja ma miejsca więcej niż piętnaście razy w okresie trwania umowy) lub systematycznego podstawiania autobusów niespełniających wymagań określonych w umowie koncesji umowa koncesji może zostać rozwiązana w trybie natychmiastowym poprzez odstąpienie od niej (§ 24 umowy koncesji). W umowach koncesyjnych zawsze znajdują się obowiązki, z których koncesjonariusz musi się wywiązać (nie ma samodzielności w sposobie i zakresie realizowania projektu) i które są weryfikowane przez zamawiającego.

W zakresie standardu obsługi operator (koncesjonariusz), na podstawie § 4 umowy koncesji, zapewnia w szczególności: punktualność realizowanych usług, podstawienie pojazdu zastępczego w przypadku awarii w określonym terminie, czystość pojazdu wewnątrz i na zewnątrz, prawidłowość i kompletność informacji o realizowanej usłudze w pojeździe oraz na przystankach, zabranie wszystkich pasażerów oczekujących na skorzystanie z usług, grzeczne i miłe zachowanie personelu oraz szybkość i merytoryczność w rozpatrywaniu skarg pasażerów. Z powyższego wynika, że ze względu na przeniesienie ryzyka ekonomicznego na partnera prywatnego oraz przyznanie mu prawa do eksploatacji usługi, w tym pobierania korzyści, brak jest szczegółowo określonych standardów, tak jak w przypadku PPP z wynagrodzeniem w postaci opłaty za dostępność. Wynika to z faktu, że za całość działalności prowadzonej z użyciem powierzonej koncesjonariuszowi infrastruktury odpowiada sam koncesjonariusz i w jego bezpośrednim interesie jest wykonywanie koncesji na jak najwyższym poziomie, aby generowane usługi cieszyły się zainteresowaniem wśród użytkowników.

Wymogi w zakresie wykonywania koncesji niejednokrotnie stanowią kryteria oceny już na etapie wyboru oferty. Kryteria mogą dotyczyć na przykład: ceny biletu miesięcznego, ceny biletu jednorazowego, średniego wieku oferowanego do obsługi koncesji taboru autobusowego czy liczby autobusów do przewozu osób niepełnosprawnych lub z umożliwieniem wstawienia wózka dziecięcego z dzieckiem lub minimum jednej osoby na wózku inwalidzkim⁷².

Mocne strony analizowanego projektu to między innymi:

- przekazanie partnerowi prywatnemu świadczenia usług, które pozostają w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej; w związku

72 Ogłoszenie o koncesji dostępne na stronie Starostwa Powiatowego w Bytowie.

- z tym spodziewanym efektem jest zapewnienie usług na wysokim poziomie, za których standard odpowiada partner prywatny, aby oferowane przez niego usługi cieszyły się jak największym zainteresowaniem wśród pasażerów;
- zapewnienie wśród kryteriów wyboru oferty między innymi kryterium dotyczącego ceny biletów, co ma zapewnić stabilność opłat i chronić pasażerów przed podwyżkami cen za usługi transportowe;
 - brak konieczności ponoszenia kosztów zakupu, utrzymania i napraw pojazdów, a także kosztów wynagrodzeń pracowników przez podmiot publicznych w związku z koniecznością zapewniania usług transportowych dla mieszkańców.

Słabą stroną projektu, z punktu widzenia podmiotu publicznego, mimo że ma on charakter koncesyjny, jest konieczność zapłaty rekompensaty na rzecz koncesjonariusza w związku ze stosowaniem ulg w opłacie za przejazd.

Obecnie projekt jest na etapie realizacji, usługi transportowe są świadczone przez koncesjonariusza. Tego rodzaju projekty w Polsce są realizowane w kilku gminach, a po zakończeniu umowy postępowania na wybór koncesjonariusza są ponawiane. Świadczy to o udanej współpracy stron i opłacalności przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego oraz o uzyskaniu efektów społecznych i zrealizowaniu zadań publicznych przez podmiot publiczny.

5.4.3. Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie

Ciekawym przykładem projektu parkingowego w formule PPP jest zaprojektowanie i budowa ogólnodostępnego, płatnego, podziemnego obiektu parkingowego w Warszawie przy placu Powstańców Warszawy wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 5.5.

Tabela 5.5. Metryczka projektu – Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie

Nazwa projektu	Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie
Lokalizacja	Województwo mazowieckie, gmina miejska Warszawa
Podstawa prawna	Roboty budowlane
Podmiot publiczny	Gmina miejska Warszawa
Podmiot prywatny	IMMO Park Warszawa Sp. z o.o. (spółka celowa firmy Mota-Engil Central Europe SA)
Podmioty zewnętrzne	–
Doradztwo	Tak

Nazwa projektu	Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	85 779 509,51 PLN
Źródła finansowania	Całość finansowania pozostaje po stronie koncesjonariusza
Model i szczegóły wynagrodzenia	Wynagrodzenie koncesjonariusza stanowią opłaty pobierane za parkowanie oraz przychody z działalności komercyjnej prowadzonej przy wykorzystaniu przedmiotu koncesji
Data wszczęcia postępowania	27.09.2012 r.
Data podpisania umowy	6.03.2020 r.
Data zamknięcia finansowego	Brak danych
Data zakończenia	2060 r.
Okres umowy	40 lat
Status realizacji	Projektowanie/przygotowanie do budowy
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko administracyjne, częściowo ryzyko prawne
Ryzyko po stronie prywatnej	Całość ryzyk wiążących się z realizacją przedsięwzięcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.ppp.gov.pl. We wstępnych dokumentach postępowania na wybór koncesjonariusza miasto zaproponowało osiem lokalizacji, w których miałyby powstać parkingi. W toku postępowania przeprowadzone analizy wskazały, że najbardziej efektywne warunki współpracy można uzgodnić w ramach trzech lokalizacji. Ostatecznie koncesjonariusz wybrał jedną – przy placu Powstańców Warszawy w centrum miasta. Uwagę zwraca niebywale długi czas prowadzenia postępowania – ponad siedem lat od momentu jego ogłoszenia. Wynika to z dwóch podstawowych uwarunkowań: po pierwsze – z wyboru optymalnych lokalizacji i przygotowania ich od strony formalnej, aby można było je zagospodarować w ramach umowy, a po drugie – z założenia miasta, aby zawrzeć umowę koncesji bez obciążania w jakikolwiek sposób budżetu miasta ewentualnymi dopłatami na rzecz koncesjonariusza. Obydwa te założenia udało się spełnić, jednak za cenę długotrwałego dopinania szczegółów współpracy z uczestnikami postępowania podczas negocjacji.

Parking pozwoli na zmniejszenie liczby miejsc parkingowych na powierzchni i tym samym doprowadzi do podwyższenia standardów świadczenia usług parkingowych w centrum Warszawy, a także do poprawy warunków komunikacji. Koncesjonariusz został wybrany w trybie koncesyjnym i będzie miał za zadanie zaprojektować i wybudować obiekt, a w ramach wynagrodzenia eksploatować go w sposób efektywny i profesjonalnie zarządzać powstałą infrastrukturą. Wybudowany parking będzie własnością miasta, ale to koncesjonariusz będzie zarządzał garażem i ponosił koszty jego eksploatacji przez czterdzieści lat. Parking zostanie zaprojektowany i wybudowany wyłącznie ze środków koncesjonariusza. Wybudowany obiekt po zakończeniu umowy koncesji na roboty budowlane przejdzie na własność

miasta. To pierwsza tego typu umowa na parking podziemny w Polsce, w której koncesjonariuszowi z budżetu miasta nie jest wypłacane wynagrodzenie, a całość przychodów partnera prywatnego będzie pochodziła z opłat od użytkowników oraz prowadzonej działalności komercyjnej (stacje ładowania pojazdów, myjnia itd.). Obiekt, który zacznie działać w 2024 roku, będzie wyposażony w ładowarki dla samochodów elektrycznych, a także ogólnodostępną toaletę. Na powierzchni placu będą zamontowane stojaki rowerowe. Ceny za parkowanie będą ustalone przez koncesjonariusza, jednak w swojej ofercie musi on mieć abonamenty dla okolicznych mieszkańców.

Mocne strony omawianego projektu to:

- zaprojektowanie, wybudowanie i utrzymanie parkingu bez jakiegokolwiek zaangażowania finansowego ze strony miasta, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad wykonywaniem umowy przez koncesjonariusza;
- przeniesienie większości ryzyk związanych z realizacją projektu na koncesjonariusza;
- określenie w umowie koncesji wysokości stawek i abonamentów dla mieszkańców, co uniemożliwia niekontrolowane podnoszenie cen przez koncesjonariusza;
- zapewnienie infrastruktury parkingowej na wysokim poziomie technicznym oraz dodatkowych usług (m.in. dostępność stacji ładowania pojazdów).

Słabe strony projektu związane są z następującymi kwestiami:

- realizacją projektu w centrum miasta, co stanowi ingerencję w tkankę miejską, mogącą skutkować nieprzewidzianymi komplikacjami na etapie realizacji przedsięwzięcia;
- wrażliwością projektu na wahania popytu, związane między innymi ze zmniejszonym wykorzystywaniem samochodów osobowych.

Obecnie projekt jest w fazie realizacji, na etapie prac projektowych, po uzyskaniu zamknięcia finansowego. Ogólnie projekty parkingowe wiążą się z zagospodarowaniem części miast i poprzez włączenie do ich realizacji partnera prywatnego umożliwiają podmiotom publicznym zarządzanie ruchem samochodowym oraz zapewniają niezbędną infrastrukturę parkingową bez albo z minimalnym zaangażowaniem finansowym ze strony miasta.

5.4.4. Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie

Tego rodzaju przedsięwzięć jest realizowanych w Polsce kilka, między innymi w Krakowie i w Warszawie. W Krakowie realizowane jest projekt koncesyjny na modernizację infrastruktury przystankowej w Krakowie etapy I i II, w których

zadaniem koncesjonariusza jest demontaż starych wiat i zamontowanie nowych w miejsce zdemontowanych zadaszeń oraz w nowych lokalizacjach, podłączenie wiat do sieci elektrycznej oraz utrzymanie ich do końca umowy (etap I), a także dostarczenie i zamontowanie wiat przystankowych na terenie Gminy Miejskiej Kraków, zarówno jako wymiana wiat istniejących, jak i budowa zadaszeń w nowych lokalizacjach (etap II). Ze względu na najwyższą wartości nakładów inwestycyjnych szczegółowej analizie poddano projekt realizowany w Warszawie. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 5.6.

Tabela 5.6. Metryczka projektu – Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie

Nazwa projektu	Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie
Lokalizacja	Województwo mazowieckie, gmina miejska Warszawa
Podstawa prawna	Roboty budowlane
Podmiot publiczny	Gmina miejska Warszawa
Podmiot prywatny	Konsorcjum: AMS SA oraz Stroer Polska Sp. z o.o.
Podmioty zewnętrzne	–
Doradztwo	Tak
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	98 000 000,00 PLN
Źródła finansowania	Etap inwestycyjny finansowany jest ze środków partnera prywatnego, etap eksploatacyjny również, koszty pokrywane są z bieżących wpływów; wpływy koncesjonariusza wynikają z korzystania z prawa eksploatacji – reklamy wywieszane w gablotach reklamowych
Model i szczegóły wynagrodzenia	Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest prawo do eksploatacji gablot reklamowych zainstalowanych na wiatkach przystankowych, a co za tym idzie – opłaty od użytkowników gablot
Data wszczęcia postępowania	18.05.2010 r.
Data podpisania umowy	18.12.2013 r.
Data zamknięcia finansowego	30.01.2014 r.
Data zakończenia	2022 r.
Okres umowy	8 lat i 8 miesięcy
Status realizacji	Świadczenie usług
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy koncesji

Tabela 5.6 (cd.)

Nazwa projektu	Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko budowy, ryzyko związane z eksploatacją i utrzymaniem przedmiotu koncesji (odśnienie jest po stronie koncesjodawcy) oraz całkowite ryzyko popytu; partner odpowiada za ryzyko dewastacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.ppp.gov.pl. Do wymiany było 1580 wiat w całej Warszawie. Dzięki wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego miasto uzyskało założony efekt bez konieczności angażowania w przedsięwzięcie środków własnych. Korzyścią dla miasta jest znaczące przekształcenie obrazu reklamy zewnętrznej w Warszawie w kierunku zmniejszania formatów reklamowych i uwalniania krajobrazu od dominacji przeskalowanych reklam, dzięki wprowadzeniu przez koncesjonariusza na rynek warszawski około 3 tysięcy gablot reklamowych, zintegrowanych z elementami wyposażenia ulicy.

Projekt obejmuje wykonanie 625 wiat przystankowych. Wiaty zostały wykonane na podstawie projektu tzw. konkursowego, wskazanego przez koncesjodawcę, z tym zastrzeżeniem, że w obszarach objętych nadzorem konserwatorskim koncesjonariusz mógł zamiast projektu konkursowego zastosować tzw. projekt konserwatorski. Ponadto projekt obejmuje zaprojektowanie i wykonanie około 955 wiat na podstawie projektu własnego koncesjonariusza, przygotowanego na bazie wytycznych koncesjodawcy. Zadaniem partnera prywatnego jest utrzymanie i konserwacja wiat w okresie obowiązywania umowy koncesji. Partner prywatny ponosi odpowiedzialność za bieżące utrzymanie wiat w czystości i konserwacje będące skutkiem dewastacji. W zamian za nowe wiaty otrzymał on prawo do korzystania z powierzchni reklamowych umieszczonych na przystankach. Na wiatkach zamontowano nośniki reklamowe. Podmiot publiczny – koncesjodawca – ponosi ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy koncesji. Partner prywatny – koncesjonariusz – przez cały okres obowiązywania umowy przyjmuje na siebie ryzyko budowy, ryzyko związane z eksploatacją i utrzymaniem przedmiotu koncesji (odśnienie jest po stronie koncesjodawcy) oraz całkowite ryzyko popytu. Partner odpowiada również za ryzyko dewastacji. Etap inwestycyjny i etap eksploatacyjny finansowane są ze środków partnera prywatnego. Koszty etapu eksploatacyjnego pokrywane są z bieżących wpływów. Model wynagrodzenia to prawo do eksploatacji gablot reklamowych zainstalowanych na wiatkach przystankowych. Miasto nie przewiduje żadnej formy dofinansowania przedsięwzięcia z własnego budżetu.

Mocne strony omawianego projektu to:

- brak zaangażowania własnych środków przez miasto do realizacji przedsięwzięcia;
- przeniesienie większości ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia na koncesjonariusza;

- utrzymanie wiat przystankowych w dobrym stanie technicznym ze względu na odpowiedzialność partnera prywatnego w zakresie sprzedaży powierzchni reklamowych.

Ze względu na zakres zaangażowania partnera prywatnego oraz liczbę wiat podlegających modernizacji lub budowie partner prywatny jest monopolistą, jeśli chodzi o nośniki reklamowe na wiatkach przystankowych w okresie trwania umowy o PPP⁷³, co stanowi wadę niniejszego projektu.

Umowa jest wykonywana, a inne miasta poszły śladem tego przedsięwzięcia i kilka podobnych jest w fazie realizacji. Z punktu widzenia podmiotu publicznego (miasta) przedsięwzięcie przynosi wiele profitów, bez konieczności angażowania środków z budżetu. Projekt oddziałuje na wygląd i atrakcyjność ulic, przez co ma duży wpływ na postrzeganie miasta. Tego rodzaju przedsięwzięcia cieszą się znacznym zainteresowaniem innych miast i tam również są realizowane z udziałem partnera prywatnego.

5.4.5. Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia

Na szczególną uwagę zasługuje obecnie realizowany (w trakcie negocjacji z partnerami prywatnymi) projekt portowy. Jest to w Polsce największe przedsięwzięcie PPP oraz jedyne dotyczące infrastruktury portowej. Oprócz rodzaju mającej powstać infrastruktury to przedsięwzięcie różni się od omawianych we wcześniejszych studiach przypadku tym, że obecnie trwa postępowanie na wybór partnera prywatnego i umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jeszcze nie została zawarta. Podstawowe informacje na temat projektu zebrano w tabeli 5.7.

Tabela 5.7. Metryczka projektu – Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia

Nazwa projektu	Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia
Lokalizacja	Województwo pomorskie, miasto Gdynia
Podstawa prawna	Roboty budowlane
Podmiot publiczny	Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA
Podmiot prywatny	W trakcie wyboru
Podmioty zewnętrzne	-
Doradztwo	Tak

73 W ubiegłym roku zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające w sprawie działań między innymi partnera prywatnego na rynku reklamy zewnętrznej w Warszawie – por. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Podział rynku reklamy zewnętrznej w Warszawie?*, 2020, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16730 (dostęp: 30.09.2021).

Tabela 5.7 (cd.)

Nazwa projektu	Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	3 950 000 000,00 PLN
Źródła finansowania	Zakłada się, że wynagrodzenie będzie stanowiła opłata za dostępność od podmiotu publicznego oraz opłaty od użytkowników
Model i szczegóły wynagrodzenia	Szczegółowe zasady wynagrodzenia są przedmiotem dialogu konkurencyjnego
Data wszczęcia postępowania	5.11.2020 r.
Data podpisania umowy	Trwa postępowanie
Data zamknięcia finansowego	Trwa postępowanie
Data zakończenia	-
Okres umowy	Przewidywany na 36 lat
Status realizacji	Postępowanie na wybór partnera prywatnego
Ryzyko po stronie publicznej	Budowa infrastruktury dostępowej drogowej i kolejowej od strony lądu do bram terminalu, szczegóły do ustalenia w trakcie negocjacji
Ryzyko po stronie prywatnej	Zakłada się, że ryzyka zaprojektowania, budowy, sfinansowania i eksploatacji infrastruktury będą po stronie partnera prywatnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.ppp.gov.pl. Przedsięwzięcie obejmuje budowę pirsu Portu Zewnętrznego, na którym zlokalizowany zostanie terminal kontenerowy (przy czym dopuszcza się także inne, poboczne funkcje wytworzonej infrastruktury), o zakładanej wstępnie, docelowej przepustowości 2,5 mln TEU rocznie. Zakres projektu obejmuje również wodną (w postaci torów podejściowych) i lądową (drogi i tory kolejowe) infrastrukturą dostępową. Rozpoczęcie fazy eksploatacji inwestycji ma nastąpić nie później niż w 2028 roku⁷⁴.

Przedsięwzięcie jest planowane do realizacji w formule PPP w taki sposób, że partner prywatny będzie odpowiedzialny za następujące zadania: zaprojektowanie infrastruktury i pozyskanie stosownych decyzji administracyjnych dla infrastruktury wodnej i lądowej, wybudowanie infrastruktury, sfinansowanie kosztów projektowania, postępowań administracyjnych i budowy, wyposażenie terminala kontenerowego, utrzymanie i eksploatację wytworzonej infrastruktury. Założeniem jest, że eksploatacja pirsu Portu Zewnętrznego będzie leżeć po stronie przyszłego partnera

74 Opis projektu powstał na podstawie dokumentacji postępowania na wybór partnera prywatnego – Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA, *Wybór partnera prywatnego dla projektu pn. „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”*. Postępowanie nr Z31/1941, https://port-gdynia.logintrade.net/zapytania_email,30481,1e3e117ae63d39e67bf9f008bb122a6f.html (dostęp: 9.09.2021).

prywatnego, który będzie prowadził operacje przeładunkowe z wykorzystaniem własnej suprastruktury. Za utrzymanie infrastruktury dostępowej od strony morza (tzn. torów podejściowych oraz realizowanych w ramach komplementarnej inwestycji falochronów) będzie odpowiadał Urząd Morski w Gdyni. Przewidywany okres, na który zostanie zawarta umowa o PPP, wynosi 36 lat, w tym 5 lat na projektowanie i budowę. Partner prywatny, jako prowadzący eksploatację, będzie czerpał korzyści z przedsięwzięcia w formie opłat od użytkowników z tytułu świadczonych usług. Ostateczna struktura organizacji projektu, w tym formuła wynagradzania partnera prywatnego, zostanie wypracowana w ramach dialogu konkurencyjnego. Za budowę infrastruktury dostępowej drogowej i kolejowej od strony lądu do bram terminalu odpowiedzialny będzie podmiot publiczny.

Mocne strony omawianego projektu obejmują:

- bardzo dobrze przygotowany zespół prowadzący przedsięwzięcie, współpracę z zewnętrznymi doradcami, w tym komunikację podmiotu publicznego z uczestnikami postępowania;
- przeprowadzenie konsultacji społecznych na etapie przygotowawczym, których wyniki mają być uwzględnione w ramach mającej powstać infrastruktury.

Słabe strony projektu to:

- otoczenie konkurencyjne – między innymi bliskość Portu w Gdańsku, Port w Świnoujściu oraz istniejące dwa terminale kontenerowe w obrębie Portu Gdynia;
- infrastruktura dostępowa – linia kolejowa jest obecnie w budowie, bezpośrednie połączenie z Portem Gdynia, tzw. Droga Czerwona, nie jest jeszcze budowana.

Obecnie projekt jest w fazie przygotowawczej – prowadzone jest postępowanie na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego na podstawie Prawa zamówień publicznych. Ze względu na etap, na jakim znajduje się przygotowanie projektu (postępowanie na wybór partnera prywatnego), trudno mówić o wnioskach ze współpracy publiczno-prywatnej.

Podsumowując, zakres projektów realizowanych w formule PPP jest zróżnicowany. Do tej grupy projektów zaliczają się drogi, transport osobowy, parkingi, infrastruktura przystankowa (wiaty), ale również lotniska, porty, koleje, tunele, mosty i infrastruktura kolejowa. Transport jest w Polsce trzecim – po przemyśle i handlu – sektorem wpływającym na PKB (na czwartym miejscu znajduje się budownictwo). Jest to bardzo dynamicznie rozwijająca się branża. Do roku 2030

potrzeby na inwestycje transportowe Unii Europejskiej, zgodnie z szacunkami ekspertów, sięgnąć mają 2,4 bln EUR⁷⁵.

Według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej za okres 2009 – I kwartał 2021 roku⁷⁶ w Polsce w ostatnich latach powoli rośnie wartość umów PPP zawieranych w sektorze transportu i efektywności energetycznej, liczba umów PPP w tych sektorach jest największa (dwadzieścia cztery projekty). W 2020 roku znacząco wzrosła wartość umów w sektorze infrastruktury transportowej – o 57%. Projekty transportowe również należą do projektów o największej wartości, czego przykładem jest przedsięwzięcie pod nazwą Sfinansowanie, zaprojektowanie, budowa i utrzymanie linii tramwajowej KST, Krakowskiego Szybkiego Tramwaju, etap IV – o wartości 660 mln PLN. Pod względem wartości ponad 80% stanowią projekty z sektora infrastruktury transportowej (88%), gospodarki odpadami (4,3%) i rewitalizacji (3,7%).

Przedsięwzięcia transportowe są coraz częściej realizowane w formule PPP i można przewidywać, że ta tendencja zostanie utrzymana, szczególnie biorąc pod uwagę lukę infrastrukturalną w samorządach, a także chroniczny niedobór środków finansowych na realizację inwestycji⁷⁷, a samo partnerstwo publiczno-prywatne „[...] jest szansą na szybszy rozwój Polski, której nie wolno zmarnować. PPP jest jedną z form dostarczenia wysokiej jakości infrastruktury publicznej wraz z jej sfinansowaniem”⁷⁸.

75 Por. S. Gortyńska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w transporcie wciąż niedoceniane*, 2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-coraz-bardziej-popul-arne-w,435476.html> (dostęp: 25.05.2021).

76 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP. 2009 – I kwartał 2021*, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-I-kw-2021_20.pdf (dostęp: 18.09.2021).

77 Por. Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17), s. 4.

78 Tamże, s. 3.

6. Dojrzałość instytucjonalna partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście wsparcia publicznego w Polsce

6.1. Otoczenie instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – autorska ocena

Biorąc pod uwagę tło instytucjonalne funkcjonowania PPP w Polsce oraz czerpiąc ze zdobytych doświadczeń, można dokonać próby jakościowej oceny rozwoju zjawiska współpracy publiczno-prywatnej w Polsce. Oceniając upowszechnienie PPP w danym kraju, należy wziąć pod uwagę następujące grupy czynników¹:

- wolę polityczną oraz regulacje prawne;
- wypracowane dobre praktyki przygotowania projektów PPP i wyboru partnera prywatnego;
- dostęp do finansowania projektów PPP ze źródeł prywatnych;
- możliwość stabilnego zapewnienia dochodu dla partnera prywatnego.

Właściwie przygotowana polityka rozwoju PPP powinna obejmować wszystkie wyżej wymienione czynniki. Tak sformułowane postulaty znajdują swoje odzwierciedlenie w wynikach prac badawczych podejmowanych przez różnorodne instytucje międzynarodowe. Jako przykład można podać badania Banku Światowego oraz firmy doradczej Deloitte, wskazujące, że kluczowe jest całościowe oddziaływanie

¹ J. Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

wspomnianych czynników na rozwój PPP, czyli braki w jednym z obszarów mogą być rekompensowane lepszą sytuacją w innym².

Członkowie grupy roboczej Banku Światowego stworzyli system scoringowy i na jego podstawie dokonali próby ustalenia stopnia rozwoju PPP w danym kraju³. W podejściu tym skupiono się na analizie PPP w następujących obszarach:

- faza przygotowania projektu PPP;
- faza wyboru partnera prywatnego;
- zarządzanie kontraktem PPP;
- renegocjowanie kontraktu PPP;
- procedura inicjowania PPP ze strony partnera prywatnego;
- dostęp do informacji w całym cyklu życia projektu.

Wyniki dla poszczególnych państw zostały opublikowane w czterech z sześciu wymienionych obszarów – faza przygotowania projektu PPP, faza wyboru partnera prywatnego, zarządzanie kontraktem PPP oraz procedura inicjowania PPP ze strony partnera prywatnego. Zestawienie wyników dla Polski na tle międzynarodowym zawiera tabela 6.1.

Tabela 6.1. Ocena wsparcia instytucjonalnego PPP w Polsce na tle międzynarodowym w roku 2020

Faza rozwoju PPP	Polska	Średnia w krajach OECD	Średnia dla 140 krajów
Faza przygotowania projektu PPP	67	53	44
Faza wyboru partnera prywatnego	80	76	63
Zarządzanie kontraktem PPP	68	66	63
Procedura inicjowania PPP ze strony partnera prywatnego	Nie dotyczy	72	57

Skala ocen: 0–100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Benchmarking Infrastructure Development 2020*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2020.

Według przyjętego systemu oceny można wnioskować, że jakość krajowych uregulowań prawnych na etapie przygotowania, przetargu, a następnie zarządzania projektami PPP można ocenić wyżej niż uśrednione wyniki dla wszystkich krajów uwzględnionych w raporcie.

W metodyce Deloitte skoncentrowano się natomiast na opracowaniu modelu dojrzałości PPP (*PPP maturity model*). Oczywiście każdy kraj podąża własną ścieżką rozwoju PPP. W metodyce Deloitte przyjęto założenie, że rozwój koncepcji PPP

2 Tamże.

3 Zob. *Benchmarking Infrastructure Development 2020*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2020 – dalej Raport Banku Światowego.

obejmuje trzy etapy. Następnie wskazano kryteria oceny, według których możliwe jest ustalenie, na jakim etapie rozwoju w zakresie wykorzystania PPP znajduje się dany kraj. Jak wskazuje Hausner, decyduje o tym nie tylko liczba realizowanych projektów czy tempo ich przyrastania, ale przede wszystkim rozwiązania instytucjonalno-prawne (centralne, tj. rządowe jednostki zajmujące się PPP, zapisy ustawowe, procedury, weryfikacja korzyści⁴, strategie implementacji PPP, wsparcie finansowe itp.), a więc te działania regulacyjno-interwencyjne, które decydują o przejrzystości uruchamianych projektów, konkurencyjności i rzeczywistej korzyści oraz efektywności projektów PPP⁵. Celem tamtego opracowania było stworzenie swoistej „mapy drogowej”, wskazującej, jak osiągać poszczególne fazy w rozwoju koncepcji PPP, mając na uwadze niwelowanie luki infrastrukturalnej⁶.

Prowadzone w dalszej części niniejszego opracowania analizy opierać się będą na podejściu zaproponowanym przez firmę doradcą Deloitte. Otrzymane wyniki zostaną skonfrontowane z omówionymi już wynikami badań przeprowadzonych przez grupę roboczą Banku Światowego. Za przyjęciem takiego podejścia badawczego przemawia również argument, że przeprowadzone analizy stanowią kontynuację prac podjętych w 2013 roku przez zespół pod kierownictwem Hausnera. W opublikowanym raporcie autorzy wskazali, że Polska znajduje się w pierwszej fazie rozwoju PPP. Uzasadniając przyjęte stanowisko, zespół podkreślał wagę działań regulacyjno-interwencyjnych, które decydują o przejrzystości uruchamianych projektów, konkurencyjności i rzeczywistej korzyści oraz efektywności projektów PPP. Brak takich regulacji zadecydował, iż Polska zajęła wówczas miejsce wśród krajów znajdujących się w pierwszej fazie rozwoju PPP. Pośrednim efektem podejmowanych w tej części monografii analiz jest zatem również próba zweryfikowania aktualności formułowanych wówczas opinii⁷.

4 „Korzystność” jest definiowana przez Hausnera jako możliwość sprostania nowym, społecznie uzasadnionym wyzwaniom. W tym przypadku zakres pojęciowy tego terminu można porównać z definicją „efektywności ekologicznej”, które to zagadnienie omówione zostało w rozdziale 2.3 (zob. tabela 2.3). Problematykę tę rozwija również Sobiech-Grabka, wskazując, że podmioty publiczne interpretują efektywność projektów PPP w węższym ujęciu, szukając raczej odpowiedzi na pytanie, jak zrealizować daną inwestycję. Tym samym nie biorą pod uwagę wpływu inwestycji na przyszłe pokolenia – zob. K.G. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019.

5 J. Hausner (red.), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa 2013, s 18.

6 Zob. Deloitte, *Closing the infrastructure gap. The role of public-private partnerships*, Deloitte Development LLP, London 2006.

7 Por. J. Hausner (red.), *Raport o partnerstwie...*

Szczegółowe omówienie poszczególnych faz dojrzałości PPP w kontekście uwarunkowań funkcjonujących w naszym kraju zawiera tabela 6.2.

Tabela 6.2. Fazy dojrzałości PPP w Polsce⁸

Faza	Ocena	Komentarz
Faza I		
Stworzenie ram polityki w zakresie PPP (<i>Define policy framework</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> • Jednostką odpowiedzialną za opracowanie i wdrożenie polityki w zakresie PPP jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz podlegająca mu Platforma PPP. • W 2017 roku opracowano dokument „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, w którym zdefiniowano ramy rozwoju PPP w Polsce.
Weryfikacja wykonalności prawnej (<i>Test legal viability</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Usunięto bariery prawne ograniczające stosowanie koncepcji PPP w Polsce. • Podmioty publiczne przeprowadzają analizę prawną na podstawie wytycznych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (por. Funduszy i Polityki Regionalnej, <i>Wytyczne PPP</i>, t. I), które obejmują ocenę dostępnych modeli prawnych realizacji projektu i uwarunkowań o charakterze prawnym; jej celem jest rekomendacja procedury oraz trybu wyboru partnera publicznego, ewentualnych działań w zakresie prawnym dla należytego przygotowania, wszczęcia, przeprowadzenia oferty i podpisania umowy, w tym w szczególności rekomendacje dotyczące zarządzania ryzykiem prawnym. • W ramach analizy prawnej wykorzystać można wskaźnik PPS (<i>Public Private Scan</i>), na podstawie którego można odpowiedzieć na pytanie, czy dane przedsięwzięcie może zostać zrealizowane w formule PPP; sam wskaźnik PPS nie jest opisany w <i>Wytycznych</i>, traktowany jest przez partnerów jako element wstępnych analiz jakościowych. • Zgodnie z art. 3b ustawy o PPP przewiduje się procedurę wydawania opinii PPP, prowadzi się rejestr wniosków o wydanie opinii. Do końca 2020 roku wpłynęło dziesięć wniosków o wydanie opinii PPP, wydano sześć opinii, a w przypadku czterech wniosków nie było możliwości wydania opinii PPP – wnioski zawierały braki, które nie zostały usunięte przez wnioskujących (informacje uzyskane w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej).
Jasno określone etapy realizacji projektów (<i>Identify project pipeline</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> • Przygotowano i aktualizuje się wytyczne dotyczące przygotowania projektów PPP, postępowania PPP, umowy o PPP, zarządzania umową o PPP.

8 Ocena przeprowadzona na koniec 2020 roku.

Faza	Ocena	Komentarz
Tworzenie i dopracowanie narzędzi analiz, np. PSC (<i>Develop foundation concepts (PSCs etc.)</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Od 2019 roku, zgodnie z zapisami ustawy o PPP, przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych (art. 3 ust. 1). Procedura ta została opisana w tomie I <i>Wytycznych PPP</i> (patrz podrozdział 2.5) oraz w podręczniku komparatora, opracowanym przez ekspertów z Fundacji Centrum PPP. • Do sformułowania wytycznych zostały wykorzystane najlepsze praktyki krajowe i zagraniczne, opracowane z udziałem ekspertów z sektora publicznego, prywatnego oraz reprezentujących instytucje finansujące i firmy doradcze. • Wytyczne uwzględniają specyfikę rynku PPP w Polsce, ale nie stanowią zamkniętego i ostatecznego katalogu działań i nie zostały sprofilowane sektorowo; mogą więc znaleźć zastosowanie w wielu branżach. • Wytyczne mają być praktycznym narzędziem, wskazującym, jak przygotować i zrealizować projekt PPP, a ich wykorzystanie jest obligatoryjne dla przedsięwzięć wspieranych przez resort polityki regionalnej – jednocześnie ministerstwo rekomenduje ich wykorzystanie dla wszystkich projektów PPP. • Podstawy koncepcyjne są opracowane w formie wytycznych, ale nie zawsze stosuje się je w praktyce.
Wykorzystywanie pierwszych doświadczeń w zakresie PPP (<i>Apply lessons from earliest deals to other sectors</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> • Pojawiają się pierwsze projekty zakończone sukcesem. • Pojawiają się też projekty, dla których umowy zostały rozwiązane. • Partnerzy publiczni i prywatni dzielą się swoimi doświadczeniami.
Rozpoczęcie budowania rynku PPP (<i>Start to build marketplace</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> • Mechanizm rynkowy weryfikuje atrakcyjność poszczególnych sektorów lub form prawnych przewidzianych do realizacji projektów PPP. • Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prowadzi bazę zamierzeń PPP.
Faza II		
Wprowadzenie reform prawnych (<i>Introduce legislative reform</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Do 2005 roku brak kompleksowego uregulowania PPP tworzył wysoki poziom ryzyka dla potencjalnych partnerów. • W dniu 28 lipca 2005 r. przyjęto Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420). • Brak akceptacji dla przepisów z 2005 roku przez potencjalnych partnerów spowodował wydanie nowych regulacji prawnych – ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r. i ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi z 2009 r.

Tabela 6.2 (cd.)

Faza	Ocena	Komentarz
		<ul style="list-style-type: none"> W 2016 roku opublikowano nową ustawę o koncesjach na roboty budowlane i usługi ze względu na konieczność dostosowania do regulacji Unii Europejskiej. Znowelizowano także ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym ze względu na zmiany w zakresie zamówień publicznych, wprowadzono nowe rozwiązania prawne, które według pomysłodawców miały usprawniać tworzenie PPP (np. certyfikacja projektów).
Opracowanie polityk, wytycznych i katalogów dobrych praktyk (<i>Publish policy and practice guidelines</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> Obecnie wiążący jest dokument Polityka Rządu w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, wydany w 2017 roku. Przygotowano i aktualizuje się wytyczne dotyczące przygotowania projektów PPP, postępowania PPP, umowy o PPP, zarządzania umową o PPP. Upowszechnia się dobre praktyki, m.in. odnoszące się do przedsięwzięć PPP w zakresie budynków użyteczności publicznej, przedsięwzięć PPP w zakresie efektywności energetycznej – oświetlenia ulicznego, przedsięwzięć PPP w zakresie parkingów, przedsięwzięć PPP z sektora wodno-kanalizacyjnego, przedsięwzięć PPP dotyczących rewitalizacji, przedsięwzięć PPP z sektora efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków.
Utworzenie jednostki zajmującej się PPP (<i>Establish dedicated PPP units</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> Rolę centralnej jednostki koordynująco-zarządzającej partnerstwem publiczno-prywatnym w Polsce pełni obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. W 2011 roku utworzono Platformę PPP, której członkami są podmioty publiczne zainteresowane wdrażaniem PPP. Zaangażowanie centralnej (rządowej) jednostki zajmującej się PPP w proces udzielania wsparcia finansowego dla poszczególnych projektów jest niewystarczające.
Udoskonalanie modeli PPP (<i>Refine PPP delivery models</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> Bardziej precyzyjne przepisy pozwalają na dopracowanie modeli PPP. Zróżnicowane podstawy prawne dają możliwość dopasowania modelu realizacji inwestycji do specyfiki danego projektu. Wytyczne są instrumentem polityki rządu, mają charakter wprowadzający do problematyki PPP, uwzględniają specyfikę rynku PPP, ale nie zostały sprofilowane sektorowo. Niewielki jest zakres standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji (wzorcowej dokumentacji gotowej do wykorzystania).
Dalsze wspieranie rozwoju rynku (<i>Continue to foster marketplace</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> W 2018 roku znowelizowano ustawę o PPP – wprowadzono możliwości opiniowania projektów. Te działania to tak zwana certyfikacja projektów, która została zaplanowana przez rząd w celu pobudzenia rynku PPP/koncesji. Opracowano i upowszechniono raporty z analizy rynku PPP. Z uwagi na brak (lub niewielką liczbę) projektów pilotażowych w niektórych sektorach nie ma w Polsce wystarczającej bazy przykładów dobrych praktyk.

Faza	Ocena	Komentarz
Dalsze wspieranie projektów i wkraczanie w nowe sektory (<i>Expand project pipeline and extend to new sectors</i>)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Projekty budowy Krakowskiego Szybkiego Tramwaju, spalarni w Poznaniu i sądu w Nowym Sączu, spalarni w Olsztynie. • Brak sprecyzowanych preferencji dotyczących wspieranych typów projektów PPP.
Wykorzystanie nowych źródeł finansowania (<i>Leverage new sources of funds</i>)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Standardowym instrumentem finansowania dłużnego jest kredyt komercyjny. • Ze względu m.in. na ryzyko nieskutecznej emisji, czas przygotowania emisji, jej koszty i konkurencję innych instrumentów finansowych obligacje nie są powszechnym sposobem finansowania wykorzystywanym w projektach PPP. • Fundusze unijne zwrotne (w tym w ramach Funduszu Invest EU) lub bezzwrotne (włączenia środków unijnych do projektu w ramach tzw. projektów hybrydowych) – w latach 2009–2021 jedynie około 9% projektów (stanowiących 21% wartości projektów PPP) zostało zrealizowane jako hybrydowe (stan na 31.04.2021^a). • W zakresie zaangażowania wyspecjalizowanych funduszy inwestycyjnych w zasadzie jedynym przykładem jest Polski Fundusz Rozwoju, który może obejmować nowe akcje lub udziały w spółkach komunalnych lub spółkach celowych z udziałem podmiotu publicznego. • Nowe źródła finansowania są przede wszystkim wykorzystane w modelach PPP opartych na spółkach celowych lub w modelu <i>corporate finance</i>, tam jednak wysokość nakładów oraz źródła finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa i w efekcie szczegółowa informacja na temat struktury finansowej nie jest dostępna publicznie.
Faza III		
Kompleksowo uregulowany system prawny (<i>Fully defined, comprehensive “system” established</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawy o PPP i o umowie koncesji zostały znowelizowane, rozbudowano otoczenie prawne i administracyjne, nastąpiło uszczegółowienie zagadnień budzących wcześniej wątpliwości (np. wskaźniki zadłużenia). • Jednocześnie brak dookreślenia pewnych kwestii, np. dotyczących opłat pobieranych od użytkowników końcowych.
Brak barier prawnych (<i>Legal impediments removed</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Regulacje prawne w zakresie PPP wymagają w dalszym ciągu wielu zmian w systemie prawnym, szczególnie w zakresie finansów publicznych. • Napływ nowych projektów na rynek spowolnił realizowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej program doradztwa – kilkunastomiesięczne oczekiwanie na wynik, a następnie postępowanie na wybór doradców opóźnia w ocenie doradców prace przy projektach.

Tabela 6.2 (cd.)

Faza	Ocena	Komentarz
		<ul style="list-style-type: none"> • Brak kompleksowych regulacji kwestii finansowych związanych z umowami o PPP. • Otoczenie prawne jest bardzo restrykcyjne i sformalizowane.
Udoskonalone i powielane modele PPP (<i>PPP models refined and reproduced</i>)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Nadal brakuje wypracowanych i powielanych modeli PPP w danych sektorach.
Zaawansowane narzędzia zarządzania ryzykiem (<i>Sophisticated risk allocation</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Dominują małe i nieskomplikowane projekty, dla których nie ma konieczności stosowania zaawansowanych narzędzi zarządzania ryzykiem. • Brakuje wzorcowych analiz ryzyka oraz przykładowych zapisów umowy o PPP w zakresie zarządzania ryzykiem.
Stabilny napływ nowych projektów (<i>Committed deal flow</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Rynek PPP się rozwija, jednak dynamika ta w ostatnich latach zmalała, m.in. ze względu na wydłużające się procedury dotyczące udzielenia przewidzianego ustawą wsparcia merytorycznego (w praktyce uzyskanie dofinansowania na wybór doradcy dla projektu PPP) przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – wysokie zainteresowanie podmiotów publicznych chcących uzyskać dofinansowanie spowodowało wydłużenie procedur, to w efekcie skutkuje tym, że podmioty publiczne, licząc na otrzymanie wsparcia rządowego, wstrzymują się z decyzją o realizacji PPP.
Trwałe wsparcie polityczne (<i>Long-term political consensus</i>)	+/-	<ul style="list-style-type: none"> • W sensie formalnym polityka rządu wspiera PPP, powołano Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. • W sensie realnym wysokie wymogi formalne spowalniają rynek, gwarancje rządowe nie są szeroko stosowane. Z jednej strony w tym zakresie są określone obostrzenia unijne związane z kwestią pomocy społecznej, a z drugiej taka forma wsparcia byłaby sprzyjająca dla rozwoju PPP, czego dowodem są przykłady innych państw, w szczególności Wielkiej Brytanii^b.
Wykorzystanie różnorodnych źródeł finansowania (<i>Use of full-range of funding sources</i>)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Dominującym i typowym źródłem finansowania projektów PPP nadal są środki własne pochodzące z dochodów bieżących lub majątku podmiotu publicznego oraz środki finansowe pozyskane przez koncesjonariusza (własne lub skredytowane). • Projekty w niewielkim stopniu wykorzystują różnorodne źródła finansowania, np. jedynie cztery projekty PPP (autostrady) z finansowaniem EIB oraz wyłonienie operatora zarządzającego Toruńskim Inkubatorem Technologicznym (koncesja na usługi). • Relatywnie niewielka liczba projektów z dofinansowaniem unijnym (Sopot, Poznań – spalarnia, Termy Gostyńskie, Termy Warmińskie, Termy w Nałęczowie).

Faza	Ocena	Komentarz
Zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych, w tym funduszy emerytalnych i <i>private equity</i> (<i>Thriving infrastructure investment market involving pension funds and private equity funds</i>)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zaangażowania inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne czy fundusze <i>private equity</i>. • W 2018 roku Polski Fundusz Rozwoju zainaugurował program pakietowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego – tzw. PPP Pakietowy. Głównym celem mechanizmu pakietowania jest ograniczenie kosztów oraz zwiększenie dostępności tej formy finansowania inwestycji dla mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Polski Fundusz Rozwoju oferuje tzw. kapitał lub/i pożyczkę wspólnika/akcjonariusza, dług podporządkowany partnerom w projektach PPP. Rezultatem dotychczas podejmowanych inicjatyw w ramach PPP Pakietowego jest stworzenie pięciu pakietów dotyczących planowanych przez samorządy inwestycji: porozumienie PPP w sektorze pływalni (2019 r.) zawarte przez Wałbrzych i Lubliniec, cztery pakiety dotyczące powstania inwestycji mieszkaniowych – liderami pakietów są: Ząbkowice Śląskie, Wołów i Rawicz^c. • Pojedyncze projekty z udziałem funduszy kapitałowych, np. zagospodarowanie frakcji palnej z odpadów komunalnych poprzez termiczne przekształcenie wraz z odzyskiem energii wykorzystywanej dla zapewnienia dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Olsztynie. • Brak zachęty dla instytucji finansowych, w tym funduszy, do zaangażowania się w projekty PPP.
Administracja publiczna korzystająca z doświadczeń PPP (<i>Well-trained civil service utilises PPP experiences</i>)	+	<ul style="list-style-type: none"> • Samorządy biorą pod uwagę PPP jako jedno z narzędzi realizacji inwestycji. • Administracja samorządowa korzysta ze szkoleń i konferencji poświęconych PPP.

^a Baza zawartych umów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

^b Gwarancje są dostępne dla projektów infrastrukturalnych, spełniających kryteria Ministerstwa Skarbu, w tym posiadanie znaczenia ogólnokrajowego, gotowość do rozpoczęcia robót budowlanych, wiarygodność finansową, uzależnienie uruchomienia od gwarancji i wysoką wartość dla podatników – za B. Korbus (red.), *Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji „Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego”* wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 74.

^c B. Siudak, *Pakietowanie małych inwestycji metodą na ich realizację w formule PPP*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2019, nr 10, s. 7.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Deloitte, *Closing the infrastructure gap. The role of public-private partnerships*, Deloitte Development LLP, London 2006; *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007.

Na podstawie zgromadzonych i opracowanych informacji (w tym również Raportu Banku Światowego) przyjęto zatem, iż partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce wkroczyło w drugą fazę rozwoju w opisywanym modelu dojrzałości PPP.

Dokonując uzasadnienia dla tak sformułowanej oceny, warto podkreślić pewną trudność związaną z kompleksową identyfikacją czynników determinujących rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, a następnie ich obiektywną i jednoznaczną oceną. Tym bardziej warto skoncentrować się na szczegółowym omówieniu wybranych elementów podlegających analizie i ocenie.

Pierwszym elementem będącym przedmiotem oceny jest rządowa polityka wspierająca rozwój PPP. Dokument ten, pod nazwą Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej Polityka PPP), został przyjęty w 2017 roku. Prezentuje on kompleksową wizję rządu na temat kierunków rozwoju i narzędzi realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. W Polityce PPP zidentyfikowane zostały wyzwania stojące przed PPP i główne bariery rozwoju rynku PPP w Polsce. Wskazano również, że głównym celem Polityki PPP w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jest „[...] zwiększenie skali i efektywności inwestycji w formule PPP, przy założeniu, że wybór tej formuły realizacji zadań i usług publicznych powinien prowadzić do uzyskania maksymalnych korzyści ekonomiczno-społecznych”⁹. Przyjęto również następujące mierniki podejmowanych działań w celu dokonania ich ewaluacji na koniec 2020 roku:

- wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP – zawarcie co najmniej stu nowych umów PPP;
- wzrost udziału wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%;
- wzrost liczby postępowań wszczętych przez sektor rządowy w celu wyboru partnera prywatnego – w wyniku realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie zakładane jest wszczęcie co najmniej dziesięciu takich postępowań;
- wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego do 40%.

Główną instytucją odpowiedzialną za realizację wymienionych zadań jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Wdrożenie strategii zaowocowało zmianami organizacyjnymi, które przyczyniły się między innymi do zintensyfikowania prac w zakresie opracowania standardów i dobrych praktyk. Krótki okres, jaki upłynął od wdrożenia strategii, nie upoważnia do wyciągania daleko idących wniosków na temat długofalowych efektów realizowanej Polityki PPP. Niemniej dokonana analiza danych rynkowych wskazuje, że przyjęte cele nie zostały w pełni zrealizowane. W latach 2017–2020 podpisano jedynie czterdzieści pięć umów o PPP. Biorąc pod uwagę wartość podpisanych umów, nie można również potwierdzić, iż nastąpił wzrost udziału PPP w nakładach

9 Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17), s. 10.

inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5% – wskaźnik ten oscyluje na poziomie 1% (zob. tabela 6.3). Według zgromadzonych danych o ogłoszeniach PPP w latach 2017–2019 jednostki administracji centralnej wszczęły cztery postępowania PPP¹⁰. Odnosząc się do wskaźnika liczby podpisanych umów w relacji do liczby ogłoszeń, należy wskazać, iż na przestrzeni lat 2010–2020 osiągał on wartości od 15% do 46% (średnio 31%), jednak bez wyraźnej tendencji wzrostowej.

Tabela 6.3. Nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej oraz wartość podpisanych umów PPP w latach 2010–2020

Rok	Nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej (mln PLN)*	Nakłady inwestycyjne sektora publicznego (mln PLN)*	Udział nakładów inwestycyjnych sektora publicznego w nakładach inwestycyjnych ogółem (proc.)	Wartość podpisanych umów PPP (mln PLN)*	Wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych sektora publicznego (proc.)
2010	217 287,00	94 472,00	43,48	894,35	0,95
2011	243 346,00	109 329,00	44,93	302,23	0,28
2012	237 627,00	100 119,00	42,13	330,34	0,33
2013	231 155,00	88 585,00	38,32	2 099,43	2,37
2014	250 776,00	93 726,00	37,37	445,24	0,48
2015	271 839,00	101 382,00	37,29	1 607,83	1,59
2016	244 429,00	74 192,00	30,35	379,05	0,51
2017	257 881,00	78 131,00	30,30	262,91	0,34
2018	302 675,00	107 648,00	35,57	848,68	0,79
2019	320 937,00	108 002,00	33,65	1 329,84	1,23
2020	295 742,00	b.d.	b.d.	872,38	b.d.

* Wartości podane są w cenach bieżących.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 (www.stat.gov.pl), Biuletynu Zamówień Publicznych (<http://www.uzp.gov.pl>), Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) oraz bazy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (www.ppp.gov.pl).

- 10 1. „Świadczenie usług operatora płatności, to jest usług polegających na obsłudze realizacji płatności uiszczanych w systemie teleinformatycznym Ministerstwa Sprawiedliwości, obsługującym płatności (dalej: System E-płatności)”; 2. „Budowa Centrum Badań Środowiska i Innowacyjnych Technologii Żywności dla Jakości Życia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego hybrydowego”. Numer referencyjny: ZP-DK/2018/01/6; 3. „Zawarcie umowy koncesji na usługę szybkich płatności internetowych na stronach Ministerstwa Finansów”; 4. „Centrum Badań Środowiska i Innowacyjnych Technologii Żywności dla Jakości Życia”.

Kolejnymi z omawianych elementów oceny są rola i zadania centralnej jednostki zajmującej się PPP¹¹. W Polsce rolę tę powierzono w 2018 roku ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, czyli obecnie Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR)¹². Zadania MFiPR szerzej opisano w Polityce PPP, porządkując je w sposób funkcjonalny na zadania o charakterze:

- wdrożeniowym – w tym przede wszystkim opracowanie sposobu wdrażania Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP i wykorzystywania formuły PPP do realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa i świadczenia usług publicznych;
- koordynacyjnym – zapewnianie spójności działań administracji państwowej w przedmiocie PPP;
- monitoringowym – identyfikowanie liczby i struktury oraz rezultatów realizowanych przedsięwzięć PPP (np. ich efektywności, spełniania założeń z fazy analitycznej oraz implikacji fiskalnych);
- analitycznym – ocenianie wpływ regulacji prawnych i instytucjonalnych na przebieg procesów realizacji PPP oraz skuteczność i efektywność realizowanych projektów w odniesieniu do stawianych celów, jak również ocenianie transparentności i poprawności stosowania regulacji;
- legislacyjnym – przygotowywanie niezbędnych zmian regulacji prawno-instytucjonalnych i wnioskowanie o ich realizację;
- edukacyjnym – organizowanie szkoleń, warsztatów i innych inicjatyw zwiększających wiedzę i świadomość przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w zakresie PPP;
- wspierającym – udzielanie wsparcia merytorycznego podmiotom publicznym przygotowującym i realizującym projekty PPP oraz opracowywanie wytycznych, standardów i wzorcowych dokumentów wspierających rozwój formuły PPP;
- oceniającym – na wniosek podmiotów publicznych ocenianie zasadności i jakości przygotowania projektów PPP;
- informacyjnym – prowadzenie platformy współpracy i wymiany informacji na przykład pomiędzy podmiotami publicznymi, przedstawicielami biznesu, banków, organizacji pozarządowych, instytucji międzynarodowych w zakresie wsparcia rozwoju rynku PPP w Polsce.

Problematyka funkcjonowania centralnej jednostki zajmującej się PPP zostanie bardziej szczegółowo omówiona w podrozdziale 6.2.

11 Inaczej jednostki PPP (*PPP unit*).

12 W nowelizacji Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym dodano rozdział 4a: Organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedmiotem oceny był również zakres wykorzystania nowych instrumentów finansowania projektów PPP. Ocenie poddano między innymi aktywności Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej: PFR). Polski Fundusz Rozwoju w 2018 roku zainaugurował program pakietowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego – tzw. PPP Pakietowe. Według dostępnych informacji w ramach udzielonego wsparcia stworzono pięć pakietów¹³. Z praktycznego punktu widzenia problematyka finansowania PPP jest kluczowa, a jednocześnie jest to jeden ze słabiej ocenianych determinantów rozwoju PPP. Podstawowym instrumentem finansowania są niezmiennie kapitał własny inwestora oraz kredyt komercyjny; łączenie środków prywatnych z funduszami europejskimi jest możliwe, ale wartość projektów hybrydowych to nawet nie 10% wartości projektów PPP z badanego okresu. Nowe źródła finansowania i inwestorzy instytucjonalni rynku kapitałowego w zasadzie są nieobecni. Sytuacji nie poprawia szczególnie PFR, któremu na mocy przepisów ustawy o PPP (art. 16a ust. 3) właściwy minister powierzył wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć w ramach PPP. Fundusz oferuje różnorodne instrumenty wsparcia kapitałowego i akcji pakietowania PPP, by ograniczać koszty oraz zwiększyć dostępności PPP dla mniejszych podmiotów, co w zasadzie i tak dzieje się dzięki inicjatywom oddolnym.

Przedmiotem analiz prowadzonych w tej części pracy jest przede wszystkim otoczenie instytucjonalno-prawne, stymulujące (lub też destymulujące) rozwój rynku PPP. Niemniej takie obszary jak **stabilny napływ nowych projektów czy też formowanie rynku PPP** również zostały ujęte w metodyce Deloitte. Biorąc pod uwagę kwestie dotyczące rozwoju rynku PPP, można wskazać pewne prawidłowości również w tym zakresie. Ponaddziesięcioletnie doświadczenia władz publicznych we wdrażaniu projektów PPP ujawniają, które z form tej współpracy zostały pozytywnie zweryfikowane przez rynek, a które wymagają jeszcze udoskonalenia. Analiza ogłoszeń oraz podpisanych umów pozwala ponadto dostrzec, że rozwój rynku PPP jest w niewystarczającym stopniu powiązany ze zdefiniowanymi potrzebami w zakresie infrastruktury, o czym może świadczyć wysoki odsetek ogłoszeń oraz projektów realizowanych w sektorze sportu i rekreacji w porównaniu do innych sektorów, jak na przykład budownictwo komunalne¹⁴. Należy więc uznać, iż nadal istnieje konieczność opracowania i wdrożenia kompleksowej polityki pozwalającej na systemowe ukierunkowanie rozwoju koncepcji PPP.

13 B. Siudak, *Pakietowanie małych inwestycji metodą na ich realizację w formule PPP*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2019, nr 10, s. 7.

14 Por. M. Tomal, *Evaluation of coupling coordination degree and convergence behaviour of local development: A spatiotemporal analysis of all Polish municipalities over the period 2003–2019*, „Sustainable Cities and Society” 2021, vol. 71, s. 1–20.

6.2. Centralna jednostka zajmująca się partnerstwem publiczno-prywatnym i jej zadania wspierające jego rozwój w Polsce

Jednym z istotnych czynników rozwoju PPP jest posiadanie przez sektor publiczny odpowiedniego poziomu kompetencji, kwalifikacji i informacji do wdrażania projektów PPP¹⁵. Od strony techniczno-organizacyjnej postulat ten jest realizowany właśnie poprzez tworzenie tzw. jednostek PPP, wspierających rozwój rynku PPP. Tworzenie jednostek PPP jest powszechną praktyką wśród krajów angażujących się w rozwój idei współpracy publiczno-prywatnej¹⁶. Zakres zadań jednostek PPP bywa zróżnicowany, niemniej z reguły obejmuje następujące kategorie działań:

- udzielanie informacji na temat zasad realizacji przedsięwzięć PPP;
- doradztwo i/lub wsparcie finansowe poszczególnych projektów;
- nadzór nad realizacją przedsięwzięć poprzez udzielanie zgód na określone czynności.

W Polsce pierwszą jednostką, która zaangażowała się w proces upowszechniania wiedzy i standardów w zakresie umów PPP, była powołana w lipcu 2008 roku fundacja Centrum PPP. Jej założycielami było kilkadziesiąt podmiotów: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze. W 2011 roku zadania te zostały oficjalnie powierzone Platformie PPP, jednostce powstałej z inicjatywy Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Jej członkami są podmioty publiczne chcące współpracować i dzielić się wiedzą w zakresie PPP. Podstawowe cele Platformy PPP to:

- wymiana wiedzy, dobrych praktyk i sprawdzonych rozwiązań dotyczących przygotowania i realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych;
- identyfikacja barier w przygotowaniu i realizacji projektów PPP;
- wsparcie przygotowania pilotażowych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, wsparcie merytoryczne dla podmiotów publicznych realizujących projekty partnerstwa publiczno-prywatnego;

15 D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające – klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 20.

16 Według Raportu Banku Światowego dedykowane jednostki PPP są obecne w 84% badanych gospodarek. Chociaż role i funkcje jednostek PPP są zróżnicowane w poszczególnych krajach, większość z nich ma wspólny zestaw podstawowych zadań, tj. regulacje i wytyczne dotyczące PPP (w 72% gospodarek z jednostką PPP), budowanie potencjału do wdrażania PPP w ramach innych jednostek rządowych (73%), promocja programu PPP (71%), wsparcie techniczne przy realizacji projektów PPP (69%) oraz nadzór nad realizacją PPP (62%). Ponadto 20% jednostek PPP tworzy fundusze wspierające projekty PPP – zob. *Benchmarking Infrastructure Development 2020*, s. 29–30.

- zapewnienie podmiotom publicznym szerokiego dostępu do opinii, ekspertyz, analiz, raportów z audytów, wzorów umów, dokumentacji projektowych oraz innych dokumentów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego.

Kolejne zmiany organizacyjne nastąpiły wraz z nowelizacją ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2018 roku¹⁷. Organem właściwym w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego stał się minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, czyli obecnie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

Jednocześnie Rada Ministrów powierzyła zadania z zakresu PPP Pełnomocnikowi rządu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: Pełnomocnik do spraw PPP). Wspiera on urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w którym wydzielono Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej: Departament PPP). Departament ten, jako centralna jednostka koordynacyjno-zarządcza, realizuje zadania między innymi w zakresie koordynacji wdrażania działań systemowych wynikających z Polityki PPP w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego oraz realizacji zadań związanych z obsługą Pełnomocnika do spraw PPP, wsparcia na rzecz projektów infrastrukturalnych przeznaczonych do realizacji z wykorzystaniem: zwrotnych i bezzwrotnych funduszy Unii Europejskiej, partnerstwa publiczno-prywatnego i innych źródeł finansowania. Departament PPP realizuje także zadania przypisane ustawą o PPP ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Zgodnie z założeniami Polityki PPP Departament PPP współpracuje z innymi jednostkami do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego w ministerstwach oraz z innymi podmiotami publicznymi, gremiami i zespołami powołanymi na szczeblu rządowym, działającymi w zakresie PPP (np. zespołem ds. partnerstwa publiczno-prywatnego, Platformą PPP) i podmiotami tzw. sektora pozarządowego (fundacjami, stowarzyszeniami) realizującymi zadania z zakresu PPP.

Równoległe do przemian zachodzących na szczeblu administracji centralnej w zakresie wsparcia udzielanego projektom PPP rozwijał się w Polsce rynek usług doradztwa PPP. Doradcy wspierają podmioty publiczne na etapie sporządzania analiz przedrealizacyjnych (obecnie oceny efektywności) oraz podczas postępowania na wybór partnera prywatnego aż do zawarcia umowy i uzyskania zamknięcia finansowego. Firmy konsultingowe doradzają również partnerom prywatnym w zakresie przygotowania ich oraz reprezentowania w postępowaniu na wybór partnera prywatnego do danego przedsięwzięcia. Standardy i zasady pracy doradców opisują dokumenty opracowane przez różne instytucje i wypracowane podczas kilkunastoletniej praktyki, w tym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w formie wytycznych.

¹⁷ Art. 16a ust. 1 Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693).

Role doradców jest wspieranie podmiotów publicznych w obszarze, który wykracza poza kompetencje podmiotu publicznego. Niekiedy ekspert prowadzi podmiot publiczny przez cały etap przygotowawczy, a następnie proceduralny, innym razem tylko ocenia efekty prac zespołu roboczego, aktualizuje analizy lub pełni funkcję biegłego podczas postępowania na wybór partnera prywatnego. Rola ta kształtuje się różnie, tak jak różne są potrzeby podmiotu publicznego i specyfika przedsięwzięć publiczno-prywatnych.

Na przestrzeni lat wraz ze zmianami na rynku PPP zmianom podlegał również rynek doradczy. Od samego początku rozwijał się on dynamicznie ze względu na niespotykane wcześniej zagadnienia i problemy związane z przygotowaniem projektów planowanych do realizacji z udziałem partnera prywatnego. Na rynku obecne były zarówno niewielkie polskie firmy wyspecjalizowane w obsłudze tego typu transakcji, jak i międzynarodowe firmy doradcze oraz kancelarie prawne, widzące perspektywy na nowym rynku. Zakres i potrzeby doradztwa regulował sam rynek: w przypadku chęci realizacji projektu PPP przez podmiot publiczny zlecał on wykonanie określonego zakresu usług doradczych. Z prowadzonych na bieżąco badań monitorujących rynek PPP, między innymi przez Centrum PPP, wynikało, że postępowania profesjonalnie przygotowane i przeprowadzone przez doradców miały większe szanse zakończenia się sukcesem, czyli zawarciem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Najważniejsze zmiany, jakie zaszły w obszarze funkcjonowania centralnej jednostki zajmującej się PPP i jednocześnie wpłynęły na dalszy rozwój usług, wynikają z nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Nowe regulacje prawne poszerzyły przede wszystkim zakres kompetencji Departamentu PPP o możliwość opiniowania projektów PPP. Według znowelizowanych przepisów (art. 16a ust. 1 ustawy o PPP) do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należy w szczególności:

- wydawanie opinii, o których mowa w art. 3b ust. 1 [ustawy o PPP – przyp. autora];
- wydawanie opinii, o których mowa w art. 133b ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305);
- upowszechnianie i promowanie dobrych praktyk z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności dotyczących projektów hybrydowych, o których mowa w art. 34 ust. 1 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 i 1544);
- przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, wytycznych oraz innych dokumentów stosowanych przy planowaniu i realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego;

- prowadzenie bazy partnerstw publiczno-prywatnych;
- wsparcie merytoryczne podmiotów publicznych realizujących przedsięwzięcia;
- dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

Na początku do podstawowych zadań centralnej jednostki PPP należało monitorowanie rynku, prowadzenie szkoleń oraz zbieranie i publikowanie informacji o dobrych praktykach z zakresu PPP. Od 2018 roku Departament PPP uzyskał uprawnienie do wydawania opinii na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o które może wystąpić podmiot publiczny (na podstawie art. 3b ust. 1 i 3 ustawy o PPP).

Warto podkreślić, że na podstawie przytoczonych przepisów, jeśli podmiot publiczny wystąpi z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia, przyjętego modelu prawnoorganizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany i proponowanego podziału ryzyk w przedsięwzięciu.

Dodatkowo, zgodnie z wytycznymi Polityki PPP, do zadań centralnej jednostki koordynująco-zarządzającej w zakresie PPP należy „[...] zapewnienie kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP, uzyskania finansowania oraz realizacji umowy, [...] W ramach tego wsparcia powinny być podejmowane działania zapewniające doradztwo merytoryczne (finansowane przez Ministerstwo Rozwoju¹⁸) w większej skali niż dotychczas”¹⁹.

Do naboru mogą być zgłoszone zlecenia PPP spełniające określone warunki²⁰:

- projekty inwestycyjne polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji infrastruktury, obejmujące późniejsze jej utrzymanie lub zarządzanie, planowane do realizacji w formule PPP na podstawie właściwych przepisów;
- projekty, których zamiar realizacji poparty jest stosowną decyzją/uchwałą właściwego organu podmiotu zgłaszającego projekt (promotora projektu) lub

18 W praktyce usługi doradztwa są świadczone przez Polski Fundusz Rozwoju, przy czym 90% kosztów wsparcia doradczego pokrywa Departament PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, a 10% kosztów pokrywa partner publiczny.

19 Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., s. 18.

20 Regulamin naboru 2021 – PPP.gov.pl, *Doradztwo – nabór PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/doradztwo-nabor-ppp-1/> (dostęp: 18.09.2021).

organu nadzorującego oraz dla których przeprowadzono konsultacje rynkowe z potencjalnymi partnerami prywatnymi, a przebieg, rezultaty i wnioski z konsultacji zostały pisemnie udokumentowane;

- szacunkowa wartość nakładów inwestycyjnych projektu powinna wynosić nie mniej niż 20 mln PLN brutto.

Procedura wyboru doradcy merytorycznego jest kilkuetapowa: najpierw podmioty publiczne zainteresowane pozyskaniem wsparcia w formie doradztwa (z reguły kilkadziesiąt gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego) zgłaszają wnioski o dofinansowanie, następnie ministerstwo wybiera kilka do dofinansowania, dla których w drodze postępowania angażuje doradców. Całe postępowanie trwa kilkanaście do kilkudziesięciu miesięcy i kończy się wyborem od jednego do czterech projektów, dla których w danym roku będzie wybierany doradca.

Nowe kompetencje, w jakie został wyposażony Departament PPP, wskazują, że rząd zmierza do przekazywania coraz szerszych uprawnień centralnej jednostce ds. PPP, co pozytywnie wpisuje się w model rozwoju PPP. Niemniej praktyka ujawnia pewne ograniczenia rządowych działań podejmowanych w tym zakresie, co znajduje odzwierciedlenie w formie raportowania na temat projektów PPP, dla których udzielono wspomnianego wsparcia (zob. załącznik nr 2)²¹. Zgodnie z otrzymanymi danymi wsparcie ministerialne przyznano dla dziewięćdziesięciu czterech projektów PPP, przy czym nie podano informacji o rodzaju udzielonego wsparcia, tzn. czy ma ono charakter opinii czy wsparcia w formie udzielonego doradztwa finansowego. Ponadto dokonując zestawienia uzyskanych informacji z danymi na temat opublikowanych ogłoszeń o wszczęciu procedury na wybór partnera prywatnego (lub koncesjonariusza), można wskazać, że w latach 2017–2020 ogłoszono jedynie pięć postępowań spośród dziewięćdziesięciu czterech projektów PPP, które były wspierane przez ministerstwo, tj.²²:

- „Krakowski Szybki Tramwaj – budowa nowej linii KST (ul. Meissnera – Mistrzejowice)”;
- „Staszowskie Centrum Przedsiębiorczości”;
- „Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji”;
- „Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Giżycko w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”;
- „Efektywność energetyczna budynków publicznych w gminie Wałbrzych”.

21 Dane uzyskane z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej na prośbę o wskazanie projektów wspartych przez podmioty państwowe.

22 Analizy prowadzone w niniejszym opracowaniu nie obejmują roku 2021, więc dane te mogą być niepełne.

Oznacza to, że w analizowanym okresie kolejny etap realizacji – czyli etap przetargu – osiągnęło jedynie około 6% projektów PPP. Ocena podejmowanych przez Departament PPP działań jest jednak utrudniona ze względu na brak punktu odniesienia, który pozwoliłby jednoznacznie ustalić, czy skuteczność udzielonego wsparcia na poziomie około 6% to wysoki czy też niski wskaźnik²³.

Rozważając zasadność działań podejmowanych przez Departament PPP, warto również wziąć pod uwagę głos prywatnych podmiotów świadczących usługi doradztwa na rynku PPP. Według podnoszonych przez doradców argumentów podmioty publiczne korzystają z przysługujących im uprawnień wynikających z zapisów art. 3b ust. 1 ustawy o PPP i zgłaszają wnioski o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dodatkowo jednostki sektora publicznego – uwzględniając swoją sytuację finansową oraz w obawie przed konsekwencjami wynikającymi z nadzoru w związku z dyscypliną finansów publicznych – aplikują o uzyskanie wsparcia w zakresie doradztwa, licząc na wsparcie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej²⁴. W efekcie wprowadzenia nowych regulacji następuje spowolnienie, a niekiedy nawet dochodzi do wstrzymywania procesu inicjowania procedur PPP przez jednostki sektora publicznego. Wskazuje się, iż jest to jedna z przyczyn malejącej liczby nowych ogłoszeń o PPP.

Warto zatem rozważyć, czy w tym przypadku rozwiązania rynkowe nie są bardziej efektywne niż wprowadzona regulacja publiczna. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę inne kierunki wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie centralnej jednostki ds. PPP, na przykład w obszarze działań związanych z budową systemu finansowego wsparcia projektów PPP.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe regulacje, obecny okres po roku zagrożenia epidemiologicznego wirusem Sars-CoV-2 oraz konieczność rozbudowy infrastruktury i pozyskania środków na przedsięwzięcia inwestycyjne, należy poddać ocenie i rewizji pierwszych pięć lat obowiązywania Polityki PPP. Istotne jest wsparcie podmiotów publicznych, w tym również finansowe, w zakresie przygotowania do realizacji projektów PPP. Nie powinno odbywać się to jednak kosztem przestojów projektów, które czekają na możliwość skorzystania z usług doradztwa w ramach udzielanego wsparcia rządowego. Być może

23 Częściowo można odwołać się w tym zakresie do doświadczeń prywatnych instytucji doradzających na rynku PPP, dla których wskaźnik ten zawiera się w przedziale 10–20%.

24 Z ubiegania się o dofinansowanie wyłączone są jednak między innymi projekty planowane do realizacji na podstawie umowy koncesji na usługi oraz projekty, których wartość nie przekracza 20 mln PLN, co, biorąc pod uwagę dane rynkowe z lat 2009–2020, wyklucza z tej procedury około 75% projektów PPP (w analizowanym okresie mediana dla wartości podpisanych umów PPP nie przekroczyła 6,5 mln PLN).

udział Departamentu PPP powinien zostać wpleciony we współpracę z zespołami roboczymi i doradcami podmiotów publicznych, a jego rola uwypuklona w zakresie monitorowania rynku oraz publikacji dobrych praktyk i analiz doświadczeń, a także rozwijania platformy edukacyjnej. Niewątpliwie należy zrobić wszystko, aby przywrócić przynajmniej poprzedni poziom aktywności rynku PPP i umożliwić podmiotom publicznym dynamiczny rozwój infrastrukturalny.

6.3. Wnioski i rekomendacje

Istota partnerstwa publiczno-prywatnego, jego wady i zalety oraz możliwości aplikacyjne były przedmiotem wielu prac naukowych, analiz i raportów z różnych dziedzin i dyscyplin, między innymi w zakresie administracji, zarządzania dobrami publicznymi i nauk o polityce, ekonomii i nauk technicznych²⁵. Z biegiem lat opadała fala entuzjazmu i mało realistycznych oczekiwań, że zastosowanie PPP pozwoli na bezproblemowe i bezkosztowe wypełnianie zadań publicznych, coraz poważniejsza była natomiast krytyka pewnych aspektów PPP.

Trudności definicyjne i problemy interpretacji przepisów to pierwsza warstwa czynników zniechęcających do praktycznej aplikacji współpracy publiczno-prywatnej. W literaturze poświęcono im wiele miejsca, zarówno poddając krytycznej analizie konkretne przepisy na poziomie krajowym, jak i wskazując niedoskonałości rozwiązań unijnych – przykłady można znaleźć między innymi w pracach Sue Arrowsmith²⁶, Marty Andreckiej²⁷, Davida M. Trubka i Luise G. Trubek²⁸, a z autorów polskich w publikacjach Wojciecha Goneta²⁹, Henryka Nowickiego

25 Zob. D. Grimsey, M.K. Lewis, *The governance of contractual relationships in public private partnerships*, „Journal of Corporate Citizenship” 2014, no. 15, s. 91–109; J. Węgrzyn, *Research trends of public-private partnerships (PPPs) in Poland*, „Oeconomia Copernicana” 2015, vol. 6, no. 1, s. 125–136.

26 S. Arrowsmith, *Public private partnerships and the European procurement rules: EU policies in conflict?*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37, no. 3, s. 709–737.

27 M. Andrecka, *Institutionalized Public-Private Partnership as a Mixed Contract under the Regime of the New Directive 2014/24/EU*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2014, vol. 9, s. 174–187.

28 D.M. Trubek, L.G. Trubek, *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, „Columbia Journal of European Law”, Summer 2007, vol. 13, s. 1–24.

29 W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 6–14; W. Gonet, *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 87–94.

i Pawła Nowickiego³⁰, Agnieszki Cenkiej³¹ i Arkadiusza Borowca³². Poza utrudnieniami o charakterze prawnym podkreśla się też istnienie barier instytucjonalnych i strategicznych, konkretyzując je między innymi w postaci uczestniczenia partnerów w różnych sieciach gospodarczych, społecznych i kulturowych, kierowania się przez nich różnymi zasadami oraz koncentracji na własnych potrzebach i procedurach. Bez wątplenia bariery te wynikają ze złożoności projektów i konieczności łączenia różnych sposobów wykorzystywania przestrzeni³³.

Polska literatura przedmiotu wymienia przede wszystkim, poza niespójnością i niestabilnością prawa, bariery o charakterze kulturowym, instytucjonalnym, wynikające z braku wiedzy i doświadczenia. Należy tu podkreślić brak zaufania do prywatnego przedsiębiorcy, połączony z chęcią przerzucenia na niego wszystkich rodzajów ryzyka, nadmierną biurokrację, brak umiejętności i kultury współpracy po stronie administracji publicznej różnych jednostek, brak wykształconej kadry urzędniczej, która potrafiłaby nie tylko przeprowadzić odpowiednie procedury o charakterze prawnym, ale także dokonać oceny zasadności realizacji zadania w formule PPP w konkretnych uwarunkowaniach lokalnych³⁴. Koncentrując się na uwagach zgłaszanych przez stronę prywatną, należy wskazać problemy z uzyskaniem niezbędnego finansowania, w szczególności w aspekcie kosztów związanych z zaciąganiem pożyczki/kredytu, braku zrozumienia strony publicznej dla konieczności wypracowania zysku oraz niemożności ponoszenia całości ryzyka związanego z projektem³⁵.

Zgłaszano także problem braku spójnej i przejrzystej polityki państwa w zakresie PPP, wskazywano potrzebę istnienia sprawnego ośrodka koordynacyjno-decyzyjnego,

30 H. Nowicki, P. Nowicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych*, „Studia BAS” 2014, nr 3, s. 79–100.

31 A. Cenkiej, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, seria „Monografie i Opracowania”, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.

32 A. Borowiec, *Partnerstwo publiczno-prywatne: zagrożenia i bariery stosowania w polskich przedsiębiorstwach w świetle badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 75, s. 67–78.

33 E.H. Klijn, G.R. Teisman, *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases*, „Public Money and Management” 2003, vol. 3, no. 3, s. 137–146.

34 J. Hausner (red.), *Raport o partnerstwie...*; I. Herbst, A. Jadach-Sepioto, E. Marczevska, *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012; I. Herbst, T. Jagusztyn-Krynicky, *Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców, firm doradczych i instytucji finansowych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.

35 Ł. Bernatowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne z punktu widzenia doświadczeń strony prywatnej*, „Studia BAS” 2014, nr 3(39), s. 213–232.

ośrodka doradczego (zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych), a także konieczność działań systemowych, służących szybszemu upowszechnianiu PPP (np. sieci liderów PPP)³⁶.

Bazując na danych o otoczeniu instytucjonalnym, liczbie rozpoczynanych projektów i głosach uczestników rynku PPP, można ocenić obecne uwarunkowania prowadzenia projektów PPP w Polsce. Bez wątpienia istotny jest wyraźny przekaz rządowy dotyczący woli wspierania projektów PPP – było to wcześniej wielokrotnie wskazywane jako ważny czynnik stymulujący aktywność w zakresie PPP. Jednakże, pomimo jasnych deklaracji poparcia ze strony rządowej, rynek PPP – zarówno pod względem liczby, jak i wartości inicjowanych projektów PPP – nadal nie wykazuje tendencji wzrostowych. Oznacza to, że deklaracje rządu nie znajdują bezpośredniego przełożenia na działania samorządu terytorialnego różnych szczebli. W dalszym ciągu istnieją problemy i bariery nie tylko na linii partnerów publicznych i prywatnych, ale także wśród różnych podmiotów należących do sektora publicznego. Rygorystyczne wymagania formalne dotyczące procedur, obawa przed brakiem zrozumienia ze strony jednostek kontrolujących i koncentracja na wypełnianiu licznych obowiązków biurokratycznych zniechęcają do partnerstwa publiczno-prywatnego. Wyraźnie widoczne jest to między innymi w obszarze rewitalizacji.

W zakresie prowadzenia procesów rewitalizacji, które można uznać za naturalny obszar współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, stosowanie formuły PPP jest wyraźnie ograniczone. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać w zwiększonej dostępności finansowania dotacyjnego, przede wszystkim ze środków unijnych przeznaczonych na rewitalizację w perspektywie finansowej 2017–2020. Według badań przeprowadzonych przez Irenę Herbst, Aleksandrę Jadach-Sepioło i Katarzynę Sobiech-Grabkę w finansowaniu działań inwestycyjnych władze lokalne preferują dotacje, rzadko sięgając do źródeł zwrotnych czy partnerstwa publiczno-prywatnego³⁷. Zaangażowanie finansowe przedsiębiorstw w rewitalizację zostało ocenione jako nikłe, co zinterpretowano jako przejaw deprecjacji roli przedsięwzięć gospodarczych w rewitalizacji przez włodarzy gmin. Pod tym względem można zwrócić uwagę na fakt braku wykorzystania przez samorządy narzędzi takich jak umowy urbanistyczne.. Możliwość ich zawierania wynika z art. 37 i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie takiej umowy w zamian za możliwość realizacji inwestycji głównej inwestor zobowiązuje się do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali

36 I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczevska, *Analiza potencjału...*

37 I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, K. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.

mieszkalnych – w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacji. Mimo że możliwość ta została wprowadzona wraz z wejściem w życie ustawy o rewitalizacji w 2016 roku, do tej pory nie uchwalono żadnego miejscowego planu rewitalizacji, a w jednym z nielicznych procedowanych dokumentów – w przypadku Kalisza – już na etapie projektu dokumentu zadeklarowano brak zainteresowania wykorzystaniem tego instrumentu³⁸.

W tym przypadku istotną barierą wykorzystania omawianego narzędzia jest ograniczenie zastosowania tych przepisów do nieruchomości niezabudowanych. Podobnie jak w Kaliszu, tak w przypadku innych miast w Polsce procesy rewitalizacji obejmują przede wszystkim obszary centralne w znacznej mierze zabudowane. Z uwagi na to, dostępność nieruchomości niezabudowanych na obszarach rewitalizacji jest ograniczona. Taka konstrukcja prawna umów urbanistycznych sprawia, że dotychczas przepisy je konstytuujące pozostają martwe. Miasta mogłyby co prawda poprzedzać opracowanie miejscowych planów rewitalizacji wyburzeniami, jednak działania takie generują dodatkowe koszty, jednocześnie nie dając gwarancji znalezienia inwestora zainteresowanego podpisaniem umowy urbanistycznej. Z drugiej jednak strony studia przypadków Sopotu czy Gdańska dowodzą, że w określonych przypadkach z perspektywy podmiotów prywatnych można spodziewać się zainteresowania udziałem w takich przedsięwzięciach. Projekt miejscowego planu rewitalizacji opracowywany jest chociażby w Świnoujściu, gdzie istnieje wyraźny deficyt atrakcyjnie położonych terenów inwestycyjnych. Możliwość wykorzystania umów urbanistycznych jest w tym przypadku przedmiotem rozważań, jednak nie zapadły ostateczne rozstrzygnięcia w tej kwestii.

Z danych zaprezentowanych w rozdziale czwartym wyraźnie wynika, że formuła partnerstwa publiczno-prywatnego wciąż nie przyjęła się w sferze rewitalizacji w Polsce. Niezbędny jest wzrost świadomości korzyści płynących z aktywnego udziału lokalnego biznesu w procesach rewitalizacji. Może się to okazać szczególnie istotne w obliczu przewidywanego ograniczenia dostępności środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027.

Realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest dziś pilną koniecznością, aby ich liczbę i jakość dostosować do standardów Unii Europejskiej. Udział partnera prywatnego, który zrealizuje inwestycje, ma wiele zalet, a finansowo transakcja nie musi być skomplikowana. Dzięki temu, nie wydając pieniędzy publicznych z budżetu, można zaangażować kapitał prywatny, by wykonać niezbędny skok modernizacyjny w krótkim czasie. Jak pokazują przykłady z praktyki, PPP może być z powodzeniem stosowane w różnych rodzajach inwestycji infrastrukturalnych, aczkolwiek istnieją sektory, w których ta formuła stosowana jest najchętniej.

38 Badania własne autorów.

W obecnych uwarunkowaniach prawno-ekonomiczno-społecznych w Polsce PPP dominuje w projektach dotyczących sportu i rekreacji oraz transportowych. Są to przykłady projektów inwestycyjnych infrastrukturalnych, którym można nadać cechy komercyjne (sektor sportu i rekreacji) oraz których znaczenie w gospodarce jest kluczowe ze względu na generowane efekty (przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne).

Czynnikiem sukcesu nie jest jednak dany rodzaj infrastruktury, a dobrze przygotowany projekt, poprzedzony wnikliwą oceną efektywności, rekomendującą wykorzystanie lub nie formuły PPP, PPP jest bowiem jedną z dostępnych, a nie jedyną formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Choć PPP jest postrzegane przede wszystkim przez pryzmat kwestii związanych z dostępem do źródeł finansowania i tak zwanym finansowaniem pozabudżetowym, to główną zaletą i czynnikiem motywującym do jego wykorzystania powinno być doświadczenie i wiedza sektora prywatnego. Owszem, dzięki PPP strona publiczna zyskuje środki finansowe na realizację innych inwestycji, ale zasadnicza przesłanka podejmowania inwestycji w ramach PPP to efektywny podział ryzyka. Głównym celem PPP jest bowiem kształtowanie takich stosunków między stronami, by ryzyko ponosiła ta z nich, która najlepiej potrafi je kontrolować, co pozwala zminimalizować całościowe ryzyko inwestycji, a nie tylko ryzyko finansowania inwestycji. To zaś powinno umożliwić sprawniejsze zarządzanie inwestycją, uniknięcie opóźnień w harmonogramie wykonania prac, wyższą efektywność i wydajność osiąganą dzięki kompleksowości – partner prywatny realizuje inwestycję, często stając się też wieloletnim dostawcą usług i dóbr publicznych.

Czynnikiem decydującym o przystąpieniu sektora publicznego do PPP powinien być więc wskaźnik korzyści, tak zwany *Value for Money* (VFM), który wyraża wartość dodaną w ujęciu finansowym i pozafinansowym. Formuła PPP powinna być wykorzystana w celu realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy przynosi konkretne korzyści w porównaniu z realizacją inwestycji metodą tradycyjną. Sektor publiczny nie może bazować na projektach oferujących minimalny czas wykonania przedsięwzięcia przy minimalnym koszcie, ponieważ korzyści wynikające z takiego sposobu realizacji przedsięwzięcia mogą być krótkotrwałe. Punktem wyjścia dla podmiotu publicznego powinna być rzeczywista wartość danego projektu, na którą składają się elementy finansowe, społeczno-ekonomiczne, operacyjne i jakościowe.

W kontekście wyżej wymienionych kwestii dotyczących przedmiotu inwestycji PPP, finansowania i oceny efektywności na podstawie przeprowadzonych studiów teoretycznych i empirycznych można sformułować pewne wnioski, a na ich bazie rekomendacje.

Rodzaj realizowanej inwestycji, w rozumieniu rodzaju infrastruktury, z perspektywy zarządzania ma drugorzędne znaczenie – liczy się dobrze przygotowany

projekt. Oznacza to konieczność angażowania do projektów specjalistów z zakresu zarządzania projektami (*project management*) i zarządzania ryzykiem (*risk management*). Pomocne mogą okazać się umowy standardowe, z elastycznymi zapisami, przewidującymi „jedynie” procedury rozwiązywania konfliktów, a nie konkretne sposoby ich rozwiązywania, ponieważ jeśli umowa ma obowiązywać nawet kilkadziesiąt lat, to trudno jej zapisami objąć wszelkie możliwe sytuacje. W tym zakresie pomocne będzie zbudowanie zespołu zarządzającego umową, złożonego z przedstawicieli partnerów z obu sektorów, który rozwiązywałby problemy na drodze wzajemnego porozumienia. W ramach zarządzania przedsięwzięciem wśród jego uczestników warto uwzględnić trzeciego, równie ważnego partnera – jest nim bank (instytucja finansująca). Doświadczenia różnych projektów pokazują, iż zaproszenie banku do rozmów na relatywnie wczesnej fazie rozwoju projektu sprzyja jego finansowej wykonalności i trwałości, a umowy są lepiej przygotowane i uwzględniają wymogi banków w zakresie finansowania przedsięwzięcia, co istotnie przyspiesza prace nad projektem.

Z powyższym aspektem związane jest przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych dla planowanego przedsięwzięcia. Skonfrontowanie ramowych założeń projektu z potencjalnie zainteresowanymi prywatnymi firmami i instytucjami finansowymi pozwala na uwzględnienie ich oczekiwań już na etapie analiz w ramach oceny efektywności, przez co wyniki są wiarygodne i pozwalają na właściwą ocenę i rekomendacje. Z kolei znajomość oczekiwań rynku będzie procentowała również w fazie negocjacji i umożliwi ich efektywne przeprowadzenie.

W zakresie oceny efektywności PPP podstawowy wniosek dotyczący wrażliwej problematyki finansowania to „dyskryminacja” w praktyce gmin o relatywnie lepszej kondycji finansowej, PPP postrzegane jest bowiem jako „ostatnia deska ratunku” (jedynie możliwe finansowanie), a nie najlepsza metoda realizacji inwestycji. W partnerstwie ważne jest nie tylko finansowanie, ale i wiedza, umiejętności i kompetencje, a ich znaczenie w procedurze oceny efektywności zepchnięte jest na plan dalszy.

W zakresie kwestii dotyczących ryzyka politycznego i sposobu zarządzania projektem zwraca uwagę problem funkcjonowania gmin w cyklu wyborczym. Zgodnie z obowiązującą literą prawa gminy nie mają obowiązku formułowania i realizowania określonej strategii, ale – zdroworozsądkowo – każde działanie potrzebuje planu, a narzędziem realizacji rozwojowych planów długoterminowych jest strategia rozwoju – nieodłączny element zarządzania strategicznego. Strategia to plan działania i rozwoju jednostki zawierający zapisane cele, warianty strategiczne, wyznaczające inne możliwości realizacji strategii, gdy pierwotny plan zawiedzie. Strategia może być rozpatrywana poprzez zdefiniowanie zestawu zasad, które będą determinowały wybór decyzji kluczowych dla rozwoju miasta, a taką zasadą może

być współpraca z sektorem publicznym. Skutkiem braku zarządzania strategicznego w gminie jest brak długoterminowych celów i sposobów ich realizacji, to zaś oznacza planowanie nastawione na bieżące korzyści, niezgodne z ideą długoterminowej współpracy w ramach PPP. Czy obowiązek formułowania strategii rozwoju zintensyfikowałby wykorzystanie PPP – trudno powiedzieć. Sprzyjałby natomiast planowaniu długookresowemu i kontynuowaniu planów rozwojowych sformułowanych przez poprzedników. W tym zakresie, i zapewne nie tylko w tym, rekomendować trzeba edukację finansową w zakresie PPP oraz szerzej – w zakresie cyklu życia przedsięwzięcia inwestycyjnego, w celu wzrostu świadomości decydentów i pozostałych interesariuszy. Mimo że wiedza na temat PPP jest dostępna, to cały czas można obserwować i doświadczać słabej znajomości PPP wśród samorządowców, co jest między innymi efektem funkcjonowania samorządów w cyklu wyborczym.

W zakresie dotyczącym skuteczności inicjowanych procedur można wskazać, że większe szanse na wybór partnera prywatnego mają te projekty PPP, które nie przewidują angażowania go w proces budowlany oraz takie projekty, które są inicjowane przez partnerów publicznych mających już doświadczenie (niekoniecznie pozytywne) w prowadzeniu procedury na wybór partnera prywatnego, a także postępowania na wybór partnera prywatnego, które zostały poprzedzone przeprowadzeniem analiz i konsultacji rynkowych ramach oceny efektywności. Skupiając się na drugim ze wskazanych czynników, warto podkreślić znaczenie doświadczenia oraz dalszej edukacji w zakresie wykorzystania formuły PPP.

Można rekomendować zatem, aby wiedza płynąca zarówno z pozytywnych, jak i negatywnych doświadczeń stanowiła element dalszej edukacji w zakresie wykorzystania formuły PPP. Działania edukacyjne powinny mieć charakter przekrojowy i dotyczyć wszystkich grup interesariuszy zaangażowanych w realizację projektów PPP. Istotne jest, aby przekazywanie wiedzy na temat PPP nie odbywało się wyłącznie z poziomu szczebla rządowego, ale aby „centra wiedzy” na temat PPP przekazywały ją na różnych szczeblach administracji samorządowej. Wynika to z faktu, że na każdym szczeblu pojawiają się zarówno odmienne potrzeby inwestycyjne, jak i różne problemy związane z ich wdrażaniem w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Edukacja powinna być również skierowana do „zwykłych” odbiorców infrastruktury – w interesie nas wszystkich jest dostarczanie usług infrastrukturalnych na odpowiednim poziomie. Edukacja pozwoliłaby na przełamanie społecznego oporu i stereotypów, że sektor prywatny zainteresowany jest wyłącznie maksymalizacją zysków kosztem jakości, bez dostarczenia jakiegokolwiek wartości dodanej. Edukacja polityków i urzędników w tym zakresie pozwoliłaby na uzyskanie wsparcia rządowego w prowadzonych, zwłaszcza dużych inwestycjach, obciążonych ryzykiem

legislacyjnym, politycznym i administracyjnym. Edukacja sektora prywatnego uświadomiłaby inwestorom, jaki potencjał jest do wykorzystania w inwestycjach infrastrukturalnych, które mogą stanowić atrakcyjne aktywa do inwestowania i sposób na zabezpieczenie przyszłości firmy dzięki wieloletnim kontraktom, co nabiera szczególnego znaczenia w aktualnych warunkach – oby już postpandemicznych.

Istotna jest rola Pełnomocnika rządu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ministra do spraw rozwoju regionalnego w zakresie ułatwiania przeprowadzania przedsięwzięć w formule PPP. Wyzwaniem jest utworzenie systemu gwarancji rządowych lub innych instrumentów wspierających finansowanie, w tym zabezpieczenie przedsięwzięć z udziałem partnera prywatnego, o którym jest mowa w Polityce Rządu ds. PPP. Ukierunkowanie działań administracji centralnej na zwiększenie liczby tego typu projektów może okazać się wsparciem całej gospodarki w obecnych czasach kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19. Samorządy terytorialne szukają możliwości powstania niezbędnej infrastruktury publicznej, a dla partnerów prywatnych jest to szansa na stabilne świadczenie usług.

Zakończenie

Niniejsza monografia naukowa jest głosem w dyskusji na temat partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, służy upowszechnianiu wiedzy **na temat PPP w aspekcie teoretycznym i praktycznym**. Autorki podjęły dwa istotne wątki badawcze dotyczące **dojrzałości instytucjonalnej PPP w kontekście wsparcia publicznego oraz rozwoju rynku PPP w Polsce**.

Rozdziały pierwszy i drugi opracowania odpowiadają realizacji celów monografii, polegających na pewnym uporządkowaniu i usystematyzowaniu wiedzy na temat PPP. Rozdział pierwszy wprowadza czytelnika w problematykę uwarunkowań instytucjonalnych PPP i porządkuje wiedzę w zakresie prawnym i organizacyjnym. Zarysowuje ramy prawne na poziomie unijnym, wpływające na kształt rozwiązań możliwych do stosowania w Polsce, osadzając je jednocześnie w kontekście administracji jako służby publicznej. Ewolucja zarządzania publicznego i w efekcie następujący rozwój instytucjonalny administracji publicznej wpłynęły na częstotliwość stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego i zmodyfikowały jego ramy prawno-organizacyjne.

Podstawa tworzenia rozwiązań instytucjonalnych i usprawniania prawa powinna bazować na założeniu o budowaniu rozwiązań korzystnych dla obu partnerów – zarówno dla partnera publicznego, będącego „delegatem” interesu społecznego, jak i dla interesu prywatnego przedsiębiorcy. Ramy prawne muszą więc być wypełnione odpowiednią treścią ekonomiczną, samo prawo będzie bowiem tylko dawać możliwości. To gospodarcza analiza partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia ocenę zasadności stosowania PPP i uzasadnia wprowadzenie podmiotu prywatnego do sfery zadań publicznych.

W ten sposób ramy instytucjonalne PPP wiążą się z uwarunkowaniami ekonomicznymi, które były przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale, co jednocześnie potwierdza połączenie uwarunkowań instytucjonalnych i ekonomicznych. Przedmiotem przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego są inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, które mają być narzędziem rozwiązywania określonych problemów i zaspokajania zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców. To oznacza, że muszą być podporządkowane wartości publicznej, na którą składa się jednocześnie uwzględnienie kryteriów finansowych, społecznych i środowiskowych. Jan Zieleniewski, a później Jerzy Hausner, określają bilans wszystkich

kosztów i korzyści mianem korzyści, by odróżnić wąsko rozumianą przez praktyków efektywność, ograniczoną do aspektów finansowych, od efektywności szeroko rozumianej, czyli uwzględniającej aspekty społeczne i środowiskowe. W kontekście PPP ta „korzystność” powinna być operacjonalizowana przez *Value for Money* (VFM). Jest to wskaźnik potwierdzający wartość dodaną inwestycji realizowanej w formule PPP w relacji do inwestycji realizowanej w „tradycyjnej” formule. Przy tym ta wartość dodana nie oznacza, że PPP jest finansowaniem bezkosztowym. Wręcz przeciwnie – projekt wymaga dodatkowych analiz i odpowiedniego przygotowania inwestycji ze strony sektora publicznego, jeszcze zanim dojdzie do poszukiwania partnera prywatnego. Kwestia finansowania związana jest z wydatkami na realizację inwestycji, a następnie jej utrzymanie, w tym z zapewnieniem wynagrodzenia dla partnera prywatnego. Trzeba bowiem zaakceptować fakt, iż PPP jest związane z oczekiwaną stopą zwrotu dla inwestora prywatnego, co wpisane jest w jego charakter i motywację. Dlaczego więc sektor publiczny ma decydować się na PPP? Argumentem przemawiającym za wyborem formuły PPP mają być podział ryzyka oraz doświadczenie i wiedza partnera prywatnego.

Rozdziały trzeci, czwarty i piąty monografii przenoszą czytelnika z teorii na grunt praktyki, realizując w ten sposób kolejne cele badawcze, czyli ocenę poziomu rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, w tym wskazanie czynników stymulujących, a także destymulujących rozwój PPP oraz zgłębienie specyfiki zjawiska PPP na przykładzie wybranych przedsięwzięć. Dla szerszego kontekstu analizie poddano trendy na rynkach światowych w zakresie stosowania PPP. Wiele krajów na całym świecie realizuje projekty PPP w różnych obszarach związanych z infrastrukturą społeczną i ekonomiczną. W Polsce podmioty publiczne próbują stosować formułę PPP w szerokim zakresie, praktycznie we wszystkich sferach usług publicznych.

Zastosowanie PPP to jednak nie tylko pojedyncze projekty z zakresu infrastruktury społecznej czy ekonomicznej, ale i całe programy inwestycyjne, obejmujące wiele zintegrowanych działań. Te pojedyncze inwestycje i bardziej kompleksowe przedsięwzięcia są złożone pod względem prawnym, ekonomicznym i technicznym, czego przykładem mogą być przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji i inwestycje transportowe. W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że projekty rewitalizacji wyróżniają się znaczną specyfiką na tle innych projektów PPP – są to złożone, wieloaspektowe projekty o znacznym zakresie przestrzennym i czasowym, wysokich wymaganiach formalno-prawno-organizacyjnych i finansowych, i w rezultacie wymagające wzięcia pod uwagę szerokiego grona interesariuszy. Częstość rewitalizacji dotyczy terenów o walorach historycznych i zabytkowych, co związane jest z zaangażowaniem konserwatorów zabytków, a w efekcie „szczęśliwie” przeprowadzonej rewitalizacji może się okazać, że stanie się ona przyczyną gentryfikacji.

Ostatecznie specyfika projektów rewitalizacyjnych – ich indywidualny charakter wynikający z uwarunkowań prawnych, ekonomicznych i społecznych – nie pozwala na zidentyfikowanie jednorodnego modelu realizacji tego typu przedsięwzięć.

Badanie zagranicznych mechanizmów i procesów dotyczących współpracy strony publicznej i prywatnej w kontekście rewitalizacji i infrastruktury transportowej wykazało trudności w tego typu projektach. Ich efektem jest między innymi odejście od modelu PFI w Wielkiej Brytanii oraz poszukiwanie nowych dróg i form współpracy partnerów publicznych i prywatnych. Dzięki uczeniu się i wyciąganiu konstruktywnych wniosków możliwe jest dalsze rozwijanie współpracy między partnerami. Wnioski z analizy studiów przypadków wskazują, że jakkolwiek bardzo ważne jest wsparcie instytucjonalne i finansowe na poziomie państwa, to istotne znaczenie ma również przekonanie lokalnych partnerów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, do stosowania formuły PPP. Kluczowe dla realizacji przedsięwzięć w formule PPP, zarówno rewitalizacyjnych, jak i transportowych, jest dobre przygotowanie inwestycji, przeprowadzenie wnikliwych analiz prawnych i ekonomicznych, uwzględnienie szerokiego grona interesariuszy możliwie na jak najwcześniejszej fazie rozwoju projektu, co może zapobiec konfliktom, opóźnieniom w realizacji inwestycji, a wreszcie wycofaniu się inwestora.

Problemy i bariery nadal są obecne w praktyce. Są to między innymi trudności definicyjne, problemy interpretacji przepisów i brak zrozumienia istoty PPP, które nie jest modelem realizacji inwestycji w każdych warunkach, a tym bardziej warunkach niedostatecznych środków publicznych i konieczności zaspokajania rosnących potrzeb publicznych. Jak już wskazano, wbrew obiegowym opiniom PPP jest instrumentem, który dla osiągnięcia sukcesu wymaga nakładów finansowych ze strony publicznej już od samego początku. Pozytywny rezultat pomysłu na projekt wymaga wielowymiarowych analiz, które pozwolą na ocenę jego potencjału, rodzajów i poziomu ryzyka oraz możliwych konsekwencji w długiej perspektywie. Budowa wewnętrznego zespołu, który może się podjąć tego zadania, wymaga czasu i odpowiednich środków finansowych, podobnie jest w przypadku skorzystania z profesjonalnych opinii i analiz zewnętrznych, również w ramach wsparcia instytucjonalnego. Ciekawe pomysły zmierzające do propagowania współpracy i dzielenia kosztów (np. pakietowanie) napotykać na ograniczenia, których źródłem nie są same projekty PPP, a raczej niski poziom kapitału społecznego, przejawiający się między innymi wysokim poziomem nieufności, niechęcią do współpracy, paraliżującą obawą przed negatywną oceną podmiotów nadzorujących i kontrolujących.

Ostatni ze sformułowanych celów **dotyczy określenia poziomu dojrzałości instytucjonalnej PPP w kontekście wsparcia publicznego Polsce**. Przeprowadzone badania wskazują, że przemiany instytucjonalne w sferze partnerstwa publiczno-prywatnego umiejscawiają Polskę co najwyżej w drugiej fazie dojrzałości

instytucjonalnej PPP. Bez wątplenia, choć przekaz rządowy dotyczący woli wspierania projektów PPP jest jasny, rynek PPP nie wykazuje tendencji wzrostowych – deklaracje rządu nie znajdują zatem bezpośredniego przełożenia na rozwój rynku PPP. Na podstawie przeprowadzonych badań przyjęto postawioną we wstępie hipotezę, że między rozwojem instytucjonalnym PPP w kontekście wsparcia publicznego a rozwojem rynku PPP w Polsce występuje dychotomia. Wsparcie publiczne nie jest wystarczające do rozwoju rynku PPP w Polsce – instrumenty nie są dostosowane do kontekstu społeczno-gospodarczego i oczekiwań rynkowych. Teoretycznie oba typy projektów – rewitalizacyjne i transportowe – mają cechy komercyjne, co jest warunkiem zainteresowania sektora prywatnego. Zaangażowanie finansowe przedsiębiorstw w rewitalizację zostało jednak ocenione jako nikłe. Przyczyną małego udziału projektów rewitalizacyjnych w rynku PPP jest bez wątplenia ich złożoność. Również konkurencja ze strony środków unijnych w latach 2014–2020 ograniczyła zainteresowanie realizacją projektów rewitalizacji w formule PPP. Jednak w obliczu nowej perspektywy finansowej i przewidywanego zmniejszenia tych środków przyszłość wielu inwestycji zależy od możliwości ich realizacji właśnie w tej formule. Pod względem liczby podpisanych umów projekty PPP w sektorze infrastruktury stanowią drugi, obok sportu i rekreacji, najważniejszy obszar współpracy publiczno-prywatnej. Średnia wartość projektów kształtuje się na poziomie około 36 mln PLN, co biorąc pod uwagę średnią wartość wszystkich projektów PPP realizowanych w Polsce (około 49,7 mln PLN), pozwala zauważyć, że ten obszar współpracy wciąż ma niewykorzystany potencjał³⁹.

Niewątpliwą potrzebą i koniecznością jest więc ciągłe upowszechnianie wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Autorki stoją na stanowisku, że jest to niezbędna droga do rozwoju rynku PPP i jednocześnie sposób oddziaływania na otoczenie, w tym instytucjonalne. Tym samym mają nadzieję, że oddawana czytelnikom monografia przyczyni się w sferze teoretycznej do dalszych, pogłębionych badań, a w sferze praktycznej do zakończonych sukcesem realizacji nowych projektów PPP w Polsce.

39 Głównie realizowane są projekty parkingowe, których inicjatorami są władze samorządowe. Rynek projektów infrastruktury transportowej jest niewielki również w relacji do tendencji światowych, na przykład według danych EPEC średnia wartość projektów transportowych w 2020 roku wynosiła około 490 mln EUR.

Bibliografia

- Adair A., Berry J., Haran M., Hutchison N., McGreal S., *Urban Regeneration: opportunities for property investment*, Investment Property Forum, London 2009.
- Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S., *Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration*, „Urban Studies” 1999, vol. 36, no. 12, s. 2031–2045.
- Adair A., Berry J., McGreal S., Poon J., Hutchison N., Watkins C., Gibb K., *Investment performance within urban regeneration locations*, „Journal of Property Investment and Finance” 2005, vol. 23, no. 1, s. 7–21.
- Alford J., O’Flynn J., *Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings*, „International Journal of Public Administration” 2009, vol. 32, no. 3–4, s. 171–191.
- Allen G., *The Private Finance Initiative (PFI)*, Economic policy and statistics section, House of Commons Library, „Research Paper” 2001, no. 01/117, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP01-117/RP01-117.pdf> (dostęp: 20.09.2021).
- Andirsani P.J., Hakim S., Savas E.S., *The New Public Management. Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Springer Science+Business Media, LLC, New York 2002.
- Andrecka M., *Institutionalized Public-Private Partnership as a Mixed Contract under the Regime of the New Directive 2014/24/EU*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2014, vol. 9, s. 174–187.
- Apanowicz J., *Zarys metodologii prac dyplomowych z organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia 1997.
- Appleby P., *Policy and Administration*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1949.
- Arrowsmith S., *Public private partnerships and the European procurement rules: EU policies in conflict?*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37, no. 3, s. 709–737.
- Atkinson R., *Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria*, „International Journal of Project Management” 1999, vol. 7, no. 6, s. 337–342.
- Atkinson R., Bridge G. (red.), *Gentrification in the a Global Context: The New Urban Colonialism*, Routledge, London 2005.
- Bailey N., Barker A., MacDonald K., *Partnership agencies in British urban policy*, „The Natural and Built Environment Series” 6, UCL Press, London 1995.
- Barszcz M., *Reforma systemu partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii – implikacje dla systemu polskiego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, nr 94, s. 203–217.
- Bassett K., *Discovering Cities: Bristol*, Geographical Association, Sheffield – Bristol 2003.
- Bassett K., *Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city?*, „Urban Studies” 1996, vol. 33, no. 3, s. 539–555.
- Bassett K., Griffiths R., Smith I., *Testing governance: partnerships, planning and conflict in water-front regeneration*, „Urban Studies” 2002, vol. 39, no. 10, s. 1757–1775.
- Baza potencjalnych projektów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).
- Baza zawartych umów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

- Bednarowska Z., *Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 7, s. 18–26.
- BEIS, *BEIS LEP Outlook Report 2019. An assessment of economic performance of Local Enterprise Partnership geographical areas*, „Research Paper”, no. 2020/021.
- BEIS, *Building Our Industrial Strategy*, „Green Paper”, London 2017.
- Bejm M. (red.), *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, dostęp elektroniczny, system Legalis.
- Bel G., *Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720–2010)*, „Business History” 2011, vol. 53, no. 5, s. 688–705.
- Belniak S., *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Benchmarking Infrastructure Development 2020*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2020.
- Bernatowicz Ł., *Partnerstwo publiczno-prywatne z punktu widzenia doświadczeń strony prywatnej*, „Studia BAS” 2014, nr 3(39), s. 213–232.
- Białynicki-Birula P., Klich J., *Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 1(43), s. 19–37.
- Bitner M., Wawrzyniak M., *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019.
- Biuletyn Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl> (dostęp: 18.09.2021).
- Biuro Rozwoju Gdańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne dla Dolnego Miasta*, <https://www.brg.gda.pl/aktualnosci/rewitalizacja/30-dolne-miasto-plac-walowy-stare-przedmiescie/720-partnerstwo-publiczno-prywatne-dla-dolnego-miasta> (dostęp: 18.09.2021).
- Blessing A., *Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing*, „Housing Studies” 2016, vol. 31, no. 2, s. 149–172.
- Bogart D., Chaudhary L., *Regulation, ownership, and costs: A historical perspective from Indian railways*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2012, vol. 4, no. 1, s. 28–57.
- Bogart D., Drelichman M., Gelderblom O., Rosenthal J.L., *State and private institutions*, „The Cambridge Economic History of Modern Europe” 2010, no. 1, s. 70–95.
- Borowiec A., *Partnerstwo publiczno-prywatne: zagrożenia i bariery stosowania w polskich przedsiębiorstwach w świetle badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 75, s. 67–78.
- Borowski R., *Spór o budowę nowego budynku na Dolnym Mieście*, 2021, <https://www.trojmias.to.pl/wiadomosci/Spor-o-budowe-nowego-budynku-na-Dolnym-Miescie-n155988.html> (dostęp: 18.09.2021).
- Borowski R., *Zabudowa Dolnego Miasta. Deweloper ujawni treść umowy z miastem*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spor-o-umowe-PPP-dla-Dolnego-Miasta-n156284.html> (dostęp: 18.09.2021).
- Boyte H.C., *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, „Public Administration Review” 2005, vol. 65, no. 5, s. 536–546.
- Bozeman B., *Public-value failure: When efficient markets may not do*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62, no. 2, s. 145–161.
- Bryson J.M., Crosby B.C., *Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” 2014, vol. 74, no. 4, s. 445–456.
- Bryx M., *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2021.

- Bryx M., Jadach-Sepioto A. (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, seria „Rewitalizacji miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Brzozowska K., *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance*, „Rozprawy”, nr 220, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
- Budnik E., *Kamień węgielny pod drugim etapem zabudowy Wyspy Spichrzów*, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Kamien-wegielny-pod-drugim-etapem-zabudowy-Wyspy-Spichrzow-n152906.html> (dostęp: 16.09.2021).
- Budnik E., *Wyspa Spichrzów. Inwestycje mają być zakończone do 2023 roku*, 2020, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wyspa-Spichrzow-Inwestycje-maja-byc-zakonczzone-do-2023-roku-n148342.html> (dostęp: 16.09.2021).
- Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D., *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*, „SSRN Electronic Journal” 2009, vol. 25, s. 1–25.
- Burnett M., *The Application of public procurement law to Institutional PPP (IPPP) – some practical considerations*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2007, vol. 2(3), s. 129–134.
- Buso M., Marty F., Tran P.T., *Public Private Partnership from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding?*, „International Journal of Industrial Organization” 2016, no. 51, s. 56–84, <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.12.002>
- Butcher L., *London Underground PPP: background*, House of Commons Library SN 1307/2012.
- Butcher L., *London Underground PPP: background*, House of Commons Library SN 1746/2012.
- Cameron S., *Gentrification, housing differentiation and urban regeneration: “Going for Growth” in Newcastle upon Tyne*, „Urban Studies” 2003, vol. 40, no. 12, s. 2367–2382.
- Carter A., *Strategy and Partnership in Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 37–58.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, seria „Monografie i Opracowania”, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Raport o sytuacji w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania” 2008, nr 9, s. 9–23.
- Ceparulo A., Eusepi G., Giuriato L., *Public finances and Public Private Partnerships in the European Union*, Munich Personal RePEc Archive No. 103918/2020.
- Cieślak R., *Praktyczne zastosowanie koncesji na usługi*, 2019, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0021/41448/Praktyczne-zastosowanie-koncesji-na-uslugi.pdf (dostęp: 25.05.2021).
- Colantonio A., Dixon T., Ganser R., Carpenter J., Ngombe A., *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford 2009.
- Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP), C(2007) 6661.
- Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty. Document 32014R0651.
- Commission Regulation (EU) No. 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid. Document 32013R1407.

- Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships, COM (2009) 615.
- Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569.
- Communities and Local Government, *Homes for the future: more affordable, more sustainable*, London 2007.
- Contract Register Newham, Department for Communities and Local Government, *Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration Projects Final report*, London 2010.
- Cooke-Davies T., *The "real" success factors on projects*, „International Journal of Project Management” 2002, no. 20, s. 185–190.
- Couch C., Sykes O., Cocks M., *The changing context of urban regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London – New York 2013, s. 53–64.
- Crump J., *Deconcentration by demolition: public housing, poverty and urban policy*, „Environment and Planning D: Society and Space” 2002, vol. 20, s. 581–596.
- Cusmano L., Thompson J., *Alternative Financing Instruments for SMEs and Entrepreneurs: the Case of Mezzanine Finance*, „OECD SME and Entrepreneurship Papers” 2018, no. 2.
- Czarnecki W., *Rewitalizacja centrum Białegostoku jako problem rozwoju miasta u progu XXI wieku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004.
- Czech A., Lisaka J., *Ekonomia jednostkowa: przyczynek do dziejów nauki o przedsiębiorstwie w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999.
- Ćwiklicki M., *Towards neo-bureaucracy: bureaucracy in contemporary public management concepts. New Public Governance in the Visegrad Group (V4)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Ćwiklicki M., *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej*, [w:] S. Mazur (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 9–21.
- Danielewicz J., Turata M., *Zintegrowane zarządzanie*, [w:] T. Markowski, M. Turata (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 20–30.
- Davies J.S., *Partnerships and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*, Routledge, London 2017.
- Davis K., *Different stakeholder groups and their perceptions of project success*, „International Journal of Project Management” 2014, vol. 32, no. 2, s. 189–201.
- Deakin M., *A Community-Based Approach to Sustainable Urban Regeneration*, „Journal of Urban Technology” 2009, vol. 16, no. 1, s. 91–112.
- Defend Council Housing, *The Case Against PFI for Council Housing*, http://www.defendcouncilhousing.org.uk/dch/dch_infopage.cfm?KWord=PFI (dostęp: 9.09.2021).
- Delmon J., *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Deloitte, *Closing the infrastructure gap. The role of public-private partnerships*, Deloitte Development LLP, London 2006.
- Department for Communities and Local Government, *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, London 2006.

- Department for Communities and Local Government, *Fixing Our Broken Housing Market*, „White Paper”, London 2017.
- Department for Communities and Local Government, *High streets and town centres in 2030. Report*, London 2019.
- Department for Communities and Local Government, *Our Towns and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance*, London 2000.
- Department for the Environment, *Transport and the Regions (2000) Our Towns and Cities: Towards an Urban Renaissance*, „Urban White Paper”, London 2000.
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Document 32004L0018.
- Dyrekcja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji. Dokument 32014L0023.
- Dolne Miasto: Gdańsk ujawnił umowę z deweloperem, 2021, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Dolne-Miasto-Gdansk-ujawnia-umowe-z-deweloperem-n156739.html> (dostęp: 18.09.2021).
- Domański B., Gwosdz K., Huculak M., Wiedermann K., *Oddziaływanie SSE Euro-Park Mielec na otoczenie lokalne: powiązania firm i efekty mnożnikowe*, [w:] B. Domański, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej Mielec 1995–2005*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, ARP o. Mielec, Kraków 2005, s. 89–131.
- Drobniak A., *Efektywność i skuteczność projektów publicznych – koncepcje i przykłady oceny projektów miejskich*, seria „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ”, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 59–84.
- Drobniak A., *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008.
- Drobniak A., *Urban resilience – nowa perspektywa badawcza rozwoju miast*, „Studia KPZK” 2013, nr 153, s. 204–221.
- Drucker P.F., *Managing the public service institution*, „The Public Interest” 1973, vol. 33, s. 43–60.
- DTZ Pidea Consulting, *Skye Bridge: Socio-Economic Impact Evaluation*, Scottish Executive, Edinburgh 1999.
- Dutton P., *Leeds calling: The influence of London on the gentrification of regional cities*, „Urban Studies” 2005, vol. 40, no. 12, s. 2557–2572.
- Dykińska A., *Sopockie odświeżanie*, „Builder”, marzec 2018, s. 70–72, <http://buildercorp.pl/wp-content/uploads/2018/04/70-72.pdf> (dostęp: 14.09.2021).
- Dziarski G., Potkanski T., Choromanski K., Pawelec J., *Country Reports: Poland*, [w:] G. Péteri, M.T. Horváth, *Navigation to the Market*, LGI, Budapest 2001, s. 305–388.
- Dziworska K., *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- EPEC, *Public-private partnerships financed by the European Investment Bank from 1990 to 2020*, Luxembourg 2021.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2010) 2020.
- European Commission, *Integrated Sustainable Urban Development Cohesion Policy 2014–2020*, European Commission, Brussels 2014.
- European Commission, *Working Document No. 1. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-ante Evaluation*, European Commission, Brussels 2006.
- European Investment Bank, EPEC Data Portal, <https://data.eib.org/epec> (dostęp: 25.05.2021).

- European Investment Bank, *European PPP Expertise Centre*, www.eib.org/epec/ (dostęp: 25.05.2021).
- The European Parliament, Public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions (2006/2043 (INI)).
- European PPP Expertise Centre, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2020*, European Investment Bank, Luxembourg 2021, https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2020_en.pdf (dostęp: 17.09.2021).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 09/2018 Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_PL.pdf (dostęp: 17.09.2021).
- Eurostat, *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5884549/KS-BE-04-004-EN.PDF.pdf/0b968790-4d76-468c-bd1d-7319849da4dc?t=1414781105000> (dostęp: 1.11.2020).
- Eurostat, *Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Treatment+of+PPPs.pdf/af9e90e2-bf50-4c77-a1a0-e042a617c04e> (dostęp: 1.11.2020).
- Fijor J.M., *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 1, s. 87–100.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Foltyn-Zarychta M., *Metoda wyceny warunkowej w ocenie efektywności projektów inwestycyjnych*, [w:] K. Marcinek (red.), *Inwestycje i nieruchomości – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012, s. 37–56.
- Froud J., *The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state*, „Accounting, Organizations and Society” 2003, vol. 28, s. 567–589.
- Galilea P., Medda F., *Does the political and economic context influence the success of a transport project? An analysis of transport public-private partnerships*, „Research in Transportation Economics” 2010, vol. 30, no. 1, s. 102–109, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.10.011>
- Garvin M.J., Bosso D., *Assessing the effectiveness of infrastructure public – private partnership programs and projects*, „Public Works Management & Policy” 2008, vol. 13, no. 2, s. 162–178.
- Glaeser E., *Triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, Penguin Books, New York 2011.
- Gonet W., *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 87–94.
- Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7–8, s. 6–14.
- Gortyńska S., *Partnerstwo publiczno-prywatne w transporcie wciąż niedoceniane*, 2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-coraz-bardziej-popularne-w,435476.html> (dostęp: 25.05.2021).
- Górka K., Łuszczuk M., Thier A., *Teorie finansów publicznych w świetle uwarunkowań gospodarczych i społecznych*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 47, s. 21–33.
- Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Zielona Góra 2008.
- Granath Hansson A., Lundgren B., *Defining social housing: A discussion on the suitable criteria*, „Housing, Theory and Society” 2019, vol. 36, no. 2, s. 149–166.
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM (2004) 327.

- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Grimsey D., Lewis M.K., *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, „In Accounting Forum” 2005, vol. 29, no. 4, s. 345–378.
- Grimsey D., Lewis M.K., *Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects*, „International Journal of Project Management” 2002, vol. 20, no. 2, s. 107–118.
- Grimsey D., Lewis M.K., *The governance of contractual relationships in public private partnerships*, „Journal of Corporate Citizenship” 2014, no. 15, s. 91–109.
- Grzejdziałek Ł., *Pomoc publiczna w projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – część 1*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5, s. 61–72.
- A Guide to Guidance Sourcebook for PPPs in TEN-Transport*, EIB – 05/2010 – EN, <https://www.google.com/search?q=A+Guide+to+Guidance+Sourcebook+for+PPPs+in+TEN-Transport%2C+EIB+%E2%80%93+05%2F2010+%E2%80%93+EN&oq=A+Guide+to+Guidance+Sourcebook+for+PPPs+in+TEN-Transport%2C+EIB+%E2%80%93+05%2F2010+%E2%80%93+EN&aqs=chrome..69i57.649j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (dostęp: 20.09.2021).
- Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007.
- Gyra A., *A2: Jedna autostrada i dwa systemy rozliczeń z państwem*, 2015, <https://www.rynekinfrastuktury.pl/wiadomosci/a2-jedna-autostrada-i-dwa-systemy-rozliczen-z-panstwem-50736.html> (dostęp: 25.05.2021).
- Hajdys D.M., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Hart O., *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, „The Economic Journal” 2012, vol. 113, no. 486, s. C69–C76.
- Hausner J. (red.), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa 2013.
- Haynes L., Roden N., *Commercialising the management and maintenance of trunk roads in the United Kingdom*, „Transportation” 1999, vol. 26, no. 1, s. 31–54.
- Head J.G., *Public Goods and Public Policy*, „Public Finance” 1962, vol. 17, s. 197–219.
- Healey P., *The institutional challenge for sustainable urban regeneration*, „Cities” 1995, vol. 12, no. 4, s. 221–230.
- Henn L., Charles M.B., Douglas N., Sloan K., *Debate: Multi-criteria framework needed to assess alternative financing methods for large-scale projects*, „Public Money & Management” 2015, vol. 35, no. 2, s. 100–102.
- Herbst I., *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, [w:] M. Bryx (red.), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 117–156.
- Herbst I., Jadach-Sepioto A., *Raport ze studiów przypadku PPP. Sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- Herbst I., Jagusztyn-Krynicki T., *Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców, firm doradczych i instytucji finansowych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
- Herbst I., Jadach-Sepioto A., Marczevska E., *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- Herbst I., Jadach-Sepioto A., Sobiech-Grabka K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.

- Herbst I., Mysiorski B., Starczewski M., Zysnarski J., *Krótki podręcznik metodyki analizy ryzyka i komparatora PPP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
- Heurkens E., *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*, vol. 4, TU Delft, Delft 2012.
- Hills J., *Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London 2007.
- HM Treasury, Department for Communities and Local Government, *Total place: a whole area approach to public services*, Paper 74/2010, London.
- HM Treasury, *PFI: strengthening long-term partnerships*, London 2006.
- HM Treasury, *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary*, London 2019.
- HM Treasury, *Reform of the Private Finance Initiative*, London 2011.
- Hodge G.A., Greve C., *On public-private partnership performance: A contemporary review*, „Public Works Management & Policy” 2017, vol. 22, no. 1, s. 55–78.
- Hodkinson S., *The Private Finance Initiative in English council housing regeneration: a privatisation too far?*, „Housing Studies” 2011, vol. 26, no. 6, s. 911–932.
- Holcombe R.G., *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” 1997, vol. 10, no. 1, s. 1–22.
- Hood C., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, no. 1, s. 3–19.
- House of Commons, Committee of Public Accounts, *Lessons from PFI and other projects*, Forty-fourth Report of Session 2010–12, HC 1201, Stationery Office, London 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm> (dostęp: 20.09.2021).
- Housing Europe, Social Housing in the EU. Report to the European Commission*, CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Brussels 2005.
- Infrastructure finance – surviving the credit crunch*, PricewaterhouseCoopers, November 2008, <https://www.pwc.com/ng/en/pdf/surviving-the-credit-crunch.pdf> (dostęp: 1.11.2020).
- Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, *Integrated Urban Regeneration in Europe. Summary Document*, Valladolid 2010.
- Integrating Distressed Urban Areas. Territorial Development*, OECD, Paris 1998.
- IPD Regeneration Index*, Homes and Communities Agency, London 2009.
- Izdębski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–20.
- Izdębski J., *Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II” 2018, nr 61(1), s. 221–231.
- Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W. (red.), *Model rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Jarczewski W., *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 57–64.
- Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019.
- Jensen J., Larsen J.N., *Public-private collaboration in area-based urban regeneration: less contract – more contact*, Paper for Cities without limits. International Conference of the European Urban Research Association (EURA), Copenhagen 2011.
- Jensen O., *Public-private partnerships for water in Asia: a review of two decades of experience*, „International Journal of Water Resources Development” 2017, vol. 33, no. 1, s. 4–30.
- Jerzmanowski Z., *Partnerstwo publiczno-prywatne a prywatyzacja*, „Przegląd Komunalny” 2005, nr 10, s. 56–56.

- Jędrzejewski A., *Miejskie centra przesiadkowe w modelu PPP. Premierowy Sopot, a następnii już czekają*, „Forum PPP” 2012, nr 19, s. 10–13.
- Kaganova O., *Guidebook on real property asset management for local governments*, Urban Institute, Washington 2012.
- Kamińska T., *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
- Kania M., *Umowy w sprawach zamówień publicznych oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako formy wsparcia elektromobilności w Polsce*, [w:] K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, seria „Monografie prawnicze”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 165–190.
- Kargol-Wasiluk A., *Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 9, s. 75–79.
- Kelly A., *The Economic, Social and Cultural Impact of Harbourside*, Bristol Cultural Development Partnership, Bristol 1998.
- Khoteeva M., Khoteeva D., *Public-private partnerships: A solution for infrastructure development in the UK? Case study of the London Underground public-private partnership project*, „International Review of Management and Marketing” 2017, vol. 7, no. 1, s. 300–308.
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2000.
- Klijn E.H., Teisman G.R., *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases*, „Public Money and Management” 2003, vol. 3, no. 3, s. 137–146.
- Klijn E.H., Edelenbos J., Hughes M., *Public-private partnership: A two-headed reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands*, [w:] C. Pollitt, S.V. Thiel, V. Homburg, S. Van Thiel (red.), *New public management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2007, s. 71–89.
- Klupa A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w projektach rewitalizacji przestrzeni miejskich – bariery i zagrożenia*, [w:] T. Gabrusewicz, L. Nowak, K. Marchewka-Bartkowiak (red.), *Finanse i rachunkowość budżetowa. Studium przypadku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 83–96.
- Kołodziejska E., *Korzyści i ograniczenia partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie budowy dworca kolejowego w Sopocie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej. Organizacja i Zarządzanie” 2016, z. 63, nr 1207, s. 89–103.
- Komunikat w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE z 2012 r. C 8).
- Kopańska A., *Partnerstwo publiczno-prywatne – wzory brytyjskie. Czego możemy się z nich nauczyć?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 7(25), s. 83–98.
- Kopańska A., Asinski R., *Fiscal and political determinants of local government involvement in public-private partnership (PPP)*, „Local Government Studies” 2019, vol. 45, no. 6, s. 957–976, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635016>
- Kopeć M., *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Koprowski K., *Spółka deweloperska wycofała się z rewitalizacji Dolnego Miasta*, 2019, <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Spolka-deweloperska-wycofala-sie-z-rewitalizacji-Dolnego-Miasta-n133281.html> (dostęp: 14.09.2020).
- Kopyciński P., *Neoweberyzm (Neo-Weberian State) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 3(37), s. 26–37.

- Korbus B. (red.), *Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji „Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego” wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M., Panasiuk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Kowalczyk A., Sitowicz M., *Umowa o PPP – przykład „sopocki”. Etapy postępowania. Ukształtowanie treści umowy*, „Forum PPP” 2012, nr 19, s. 14–15.
- Kowalska E., *Program rewitalizacji w Łodzi*, [w:] A. Muzioł-Węctawowicz (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 233–266.
- Kozak M., *Multi-Level Governance: Possibilities for Implementation in Poland*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia” 2012, nr 4(1), s. 55–78.
- Kozłowska A., *Analiza potrzeb i wymagań a PPP*, cz. 1 i 2, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 5 i 6.
- Kożuch B., *Innowacyjność w sektorze publicznym: bariery i możliwości rozwoju*, [w:] B. Kryk, K. Piech (red.), *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 83–92.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako przedmiot badań*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 4(8), s. 11–22.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Krakowska linia tramwajowa będzie jedną z największych inwestycji PPP w Polsce, 2020*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Krakow-linia-tramwajowa-PPP-umowa-podpisana-9726.html> (dostęp: 25.05.2021).
- Kraków: koncepcja budowy linii tramwajowej do Mistrzejowic na ukończeniu [schematy]*, 2021, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/krakow-koncepcja-budowy-linii-tramwajowej-do-mistrzejowic-na-ukonczeniu-schematy-69260.html> (dostęp: 25.05.2021).
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 193–202.
- Kucharska-Stasiak E., Kusideł E., Załęczna M., Żelazowski K., *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Kuś Ł., *Francuzi testują linię dużej prędkości wybudowaną dzięki PPP*, 2016, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/francuzi-testuja-linie-duzej-predkosci-wybudowana-dzieki-ppp-77629.html> (dostęp: 9.09.2021).
- Kuźmich K.A., *Benchmarking procesowy jako instrument doskonalenia zarządzania uczelnia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kwiatkowski M., *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy*, [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 15–31.
- Lang T., *Insights In the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*, Working Paper, Leibniz – Institute Regional Development and Structural Planning (IRS), Erkner 2003.
- Lawless P., *Partnership in urban regeneration in the UK: the Sheffield central area study*, „Urban Studies” 1994, vol. 31, no. 8, s. 1303–1324.
- Lees L., *Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance?*, „Urban Studies” 2008, vol. 45, no. 12, s. 2449–2470.
- Lenart-Gasiniec R., *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021.

- Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C., *Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK*, „Engineering, Construction and Architectural Management” 2005, vol. 12, no. 2, s. 125–148.
- Lin N., *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- LUDA, *Compendium: Handbook 2 Approaches to urban rehabilitation*, 2005, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook2.pdf> (dostęp: 9.09.2021).
- Majer A., *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Malpass P., *Fifty years of British housing policy: Leaving or leading the welfare state?*, „European Journal of Housing Policy” 2004, vol. 4, no. 2, s. 209–227.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2016, nr 56, s. 37–51.
- Marshall T., Beatty H., Cundall S., *The Public-Private Partnership Law Review: United Kingdom*, [w:] P. Mitchell, M. Job (red.), *The Public-Private Partnership Law Review*, edition 7, Law Business Research Ltd., 2021, <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/united-kingdom> (dostęp: 9.09.2021).
- Matysiak A., *Kapitał jako proces*, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2008, nr 6, s. 85–101.
- Mazzucato M., *Przedsiębiorcze państwo: obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.
- McCarthy J., *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate Publishing, Ltd., Aldershot 2007.
- McKevitt D., *Debate: Value for money – in search of a definition*, „Public Money & Management” 2015, vol. 35, no. 2, s. 99–100.
- McQuaid R., *Factors and “illusions” influencing the choice of PFI-type public private partnerships*, „World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development” 2019, vol. 15, no. 3, s. 222–238.
- McQuaid R.W., Greig M., *The bridge to Skye, Scotland. Bridging islands: The impact of fixed links*, „Acorn Press” 2007, s. 189–206.
- Metcalfe L., *Public management: from imitation to innovation*, „Australian Journal of Public Administration” 1993, vol. 52, no. 3, s. 292–304.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward)*, European Union, Regional Policy, 2011, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/reports/2011/cities-of-tomorrow-challenges-visions-ways-forward (dostęp: 9.09.2021).
- Millward R., *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830–1990*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP. 2009 – I kwartał 2021*, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-ryнку-PPP-I-kw-2021_20.pdf (dostęp: 18.09.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. I, Warszawa 2021, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-I-Przygotowanie-Projektow-PPP-wersja-2-0.pdf> (dostęp: 18.09.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. II, Warszawa 2021, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-II-Postepowanie-PPP-wersja-2-0n.pdf> (dostęp: 18.09.2021).

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. III, Warszawa 2021, https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-Tom-III-Umowa-PPP-wersja-2-0_1.pdf (dostęp: 18.09.2021).
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J., *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*, „Academy of Management Review” 1997, vol. 22, no. 4, s. 853–886.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich*, USAID, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Mroziewski M., *Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności. Cz. II*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2013, nr 1(7), s. 29–41.
- Mucha-Leszko B., *Podażowe i popytowe źródła wzrostu gospodarczego w Polsce i największych krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2018*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2020, nr 61, s. 7–25.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., Cieśla A., Cieśla J., Iwański R., Jadach-Sepioto A., *Mieszkalnictwo społeczne*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.
- Nabarro R., *Inner City Partnerships: An Assessment of the First Programmes*, „The Town Planning Review” 1980, vol. 51, no. 1, s. 25–38.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli, Protokół kontroli Urzędu Miasta Sopotu, numer kontroli P/12/051, 2012.
- Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne z dnia 10.10.2012 r. nr LGD-4101-007-02/2012 P/12/051.
- Nalepka A., Małkowska A., *Instrumenty gospodarki nieruchomościami w stymulowaniu rozwoju gospodarczego gmin na przykładzie województwa małopolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 62–74.
- National Audit Office, *London Underground PPP: Were they good deals?*, London 2004.
- National Audit Office, *Managing PFI assets and services as contracts end*, London 2020.
- National Audit Office, *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*, London 2002.
- National Audit Office *PFI and PF2*, London 2018.
- National Audit Office, *Private Financing Projects*, London 2009.
- National Audit Office, *Regenerating the Inner Cities*, London 1990.
- National Audit Office, *Summary PFI in Housing*, London 2010.
- National Audit Office, The Scottish Office Development Department, *The Skye Bridge*, Report HC 51997/98.
- Ngwabi S., *Urban Regeneration & Private Sector Investment: Exploring Private Sector Perception of Urban Regeneration Initiatives in the Johannesburg Inner City*, University of Pretoria, Pretoria 2009.
- North C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Nowicki H., Nowicki P., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element systemu zamówień publicznych*, „Studia BAS” 2014, nr 3, s. 79–100.
- OECD *Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris 2014.

- Offe C., *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3(21), s. 87–102.
- Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Building for the Future*, London 2003.
- Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: Homes for All: A Five Year Plan*, London 2005.
- Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable Communities: People, Places and Prosperity: A Five Year Plan*, London 2005.
- Ogunlana S.O., *Beyond the ‘iron triangle’: Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects*, „International Journal of Project Management” 2010, vol. 28, no. 3, s. 228–236.
- Olbińska K., *Planowanie procesów rewitalizacji miast. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Olbińska K., *Urban Regeneration – the financial and material approach. The scale of financial needs in regeneration processes on the example of selected cities*, „Świat Nieruchomości” 2020, nr 1(111), s. 33–58.
- Olejniczak K., *Reguła 3E jako podstawa zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 180, s. 208–216.
- Olson M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Palicki S., *Rewitalizacja miast. Perspektywa rynku nieruchomości mieszkaniowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2020.
- Panasiuk A., *Wiarygodność wykonawców w koncesjach na roboty budowlane lub usługi*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, nr 4, s. 63–72.
- Panasiuk A., *Wpływ rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2014/23 UE na kształt pojęcia koncesji zdefiniowanego w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, nr 103, s. 77–94.
- Parkinson M., *Integrated Urban Regeneration in 2014: Anything New Under the Sun and so What for Spain?*, European Institute for Urban Affairs, 2014, <https://www.diba.cat/documents/228621/31438172/Integrated+Urban+Regeneration+in+2014+-+Anything+new+under+the+sun+and+so+what+for+Spain+-+M.+Parkinson+2014.pdf/88e241ad-0a6d-4466-b6ea-e22e44ad2de8> (dostęp: 9.09.2021).
- Parkinson M., Wilks S., *The politics of inner-city partnerships*, [w:] M. Goldsmith (red.), *New Research in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot 1986, s. 290–307.
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne, www.ppp.gov.pl (dostęp: 14.05.2021).
- Pawson H., Mullins D., *After council housing: Britain’s new social landlords*, Macmillan International Higher Education, Hampshire 2010.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999.
- Podręcznik rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003.
- Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-privatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111–83–17).
- Portal Miasta Gdańska, *Rewitalizacja Dolnego Miasta*, <https://www.gdansk.pl/inwestycje-miejskie/rewitalizacja-dolnego-miasta,a,47325> (dostęp: 18.09.2021).
- Portal Miasta Gdańska, *Wiemy, kto zagospodaruje teren wokół i po dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*, <https://www.gdansk.pl/urzed-miejski/wiadomosci/wiemy-kto-zagospodaruje-teren-wokol-i-po-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdanskui,a,124484> (dostęp: 12.09.2020).

- Portal Miasta Gdańska, *Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*, <https://www.gdansk.pl/ppp/zagospodarowanie-obszaru-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdanskua,126245> (dostęp: 8.09.2020).
- Postępowanie: ZP.271.21.2020 Przebudowa i utrzymanie dróg gminnych w gminie Pobiedziska w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, <https://platformazakupowa.pl/transakcja/411272> (dostęp: 9.09.2021).
- Post G., *Studies in Medieval Legal Thought: Public Law and the State 1100-1322*, The Lawbook Exchange, Ltd., New Jersey 2006.
- Powątwski A., *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- PPP.gov.pl, *Budowa Linii Tramwajowej KST (etap IV)*, <https://www.ppp.gov.pl/budowa-linii-tramwajowej-kst-etap-iv/> (dostęp: 18.09.2021).
- PPP.gov.pl, *Doradztwo – nabór PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/doradztwo-nabor-ppp-1/> (dostęp: 18.09.2021).
- PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*, <https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-obszaru-dawnej-zajezdni-tramwajowej-na-dolnym-miescie-w-gdanskua/> (dostęp: 8.09.2021).
- PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku*, <https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-polnocnego-cypla-wyspy-spichrzow-w-gdanskua/> (dostęp: 8.09.2021).
- PPP.gov.pl, *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie z udziałem podmiotów prywatnych*, <https://www.ppp.gov.pl/zagospodarowanie-terenow-dworca-ppk-w-sopocie-z-udzialem-podmiotow-prywatnych/> (dostęp: 8.09.2021).
- Przywojska J., *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Pszczynski M., *Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. 64, no. 2, s. 61–70.
- PwC, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, 2012, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/wyzwania-inwestycyjne-miast/pwc_wyzwania_inwestycyjne_miast.pdf (dostęp: 8.09.2021).
- Pylak K., *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Radius Data Exchange, *Turning the tide: seaside regeneration. Report 2020*, <https://secureforms.egi.co.uk/EG9HJ-turning-the-tide> (dostęp: 8.09.2021).
- Raport rynku PPP 2009 – II kw. 2021, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/slovniki/Raport-z-rynku-PPP-II-kw-2021.pdf> (dostęp: 20.09.2021).
- Raport z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa linii tramwajowej KST”, etap IV, Warszawa, 29.01.2018, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/2018-10-MR-KST-etap-II-Raport-z-analiz-predrealizacyjnych-wersja-sk-.pdf> (dostęp: 18.09.2021).
- Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 83–101.
- Ratajczak M., *Wstęp*, [w:] M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 5–10.
- Reed M.S., Graves A., Dandy N., Posthumus H., Hubacek K., Morris J., Prell C., Quinn C.H., Stringer L.C., *Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management*, „Journal of Environmental Management” 2009, vol. 90, no. 5, s. 1933–1949.

- Reyerson K.L., Drendel J.V. (red.), *Urban and rural communities in medieval France. Provence and Languedoc, 1000–1500*, Brill, Leiden 1998.
- Rich M.J., Stoker R.P., *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Cornell University Press, Ithaca 2014.
- Roberts P., *Social Innovation, Spatial Transformation and Sustainable Communities: Liverpool and the 'Eldonians'*, [w:] E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008, s. 117–134.
- Roberts P., *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes, *Urban Regeneration. A handbook*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi 2006, s. 9–36.
- Roberts P., Sykes H., *Current Challenges and Future Prospects*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration. A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 295–315.
- Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej, www.stat.gov.pl (dostęp: 25.05.2021).
- Rogowski W., *Rachunek efektywności inwestycji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Rosenau P.V. (red.), *Public-private policy partnerships*, MIT Press, Cambridge 2000.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dokument 32012R0360.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 866).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 867).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 125, poz. 868).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. z 2015 r., poz. 284).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, dotyczących zawierania umów koncesji (Dz.U. z 2020 r., poz. 2441).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 117, poz. 787 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. z 1957 r., poz. 502 z późn. zm.).
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, no. 36, s. 387–390.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Savas E.S., *Privatization and public-private partnerships*, Seven Bridges Press, New York 2000.
- Scanlon K., Whitehead C., Arrigoitia M.F. (red.), *Social housing in Europe*, John Wiley & Sons, London 2014.
- Shaftoe H., Tallon A., *Bristol: Not a design-led urban renaissance*, [w:] J. Punter (red.), *Urban design and the British urban renaissance*, Routledge, London 2010, s. 135–151.
- Shenhar A.J., Dvir D., *Reinventing Project Management: the diamond approach to successful growth and innovation*, Harvard Business School Press, Boston 2007.

- Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011.
- Simon H.A., *The proverbs of administration*, „Public Administration Review” 1946, vol. 6, no. 1, s. 53–67.
- Simpson E., *The impacts of attempts to stimulate private sector involvement and investment in the urban regeneration process: the case of the city of Glasgow*, PhD thesis, University of Glasgow, Glasgow 1999, <https://theses.gla.ac.uk/2740/1/1999simpsonphd.pdf> (dostęp: 15.08.2021).
- Siudak B., *Pakietowanie małych inwestycji metodą na ich realizację w formule PPP*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2019, nr 10, s. 4–7.
- Skalski K., *Rewitalizacja dawnych dzielnic, prezentacja doświadczeń polskich*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 26, s. 41–44.
- Stodczyk J., *Przestrzeń miejska i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.
- Stodowa-Hełpa M., *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3(43), s. 7–24.
- Smith A., Wolff S., Einfeld O., Sadowski Z., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Smith O.S., *Action for Cities: the Thatcher government and inner-city policy*, „Urban History” 2020, vol. 47, no. 2, s. 274–291.
- Sobiech-Grabka K.G., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019.
- Sobiech-Grabka K., *Planowanie rewitalizacji: z ludźmi i dla ludzi*, [w:] A. Jadach-Sepioto, K. Sobiech-Grabka, *Podmioty prywatne w strategicznym planowaniu przestrzennym i rewitalizacji*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2016, s. 17–36.
- Sobiech-Grabka K. (red.), *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport z badań na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadzonych przez Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015.
- Sobol A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego w dobie kryzysu światowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 225, s. 158–171.
- Stachak S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1997.
- Stamp J.C., *The contrast between the administration of business and public affairs*, „Public Administration” 1923, vol. 1, no. 3, s. 158–171.
- Stanisz A., *Modele regresji logistycznej. Zastosowania w medycynie, naukach przyrodniczych i społecznych*, StatSoft Polska, Kraków 2016.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- Starostwo Powiatowe w Bytowie, *Postępowanie o udzielenie koncesji na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w powiatowych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym, na obszarze powiatu bytowskiego*, <http://bip.powiatbytowski.pl/unzip/7497.dhtml> (dostęp: 9.09.2021).
- Stiglitz J.E., Amartya S., Fitoussi J.-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Stiglitz J.E., Fitoussi J.-P., Durand M., *Poza PKB. Mierzmy to, co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Biuletyn PTE” 2019, nr 86, s. 56–60.

- Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2007.
- Sulima M., *Pozyskiwanie przez spółkę finansowania typu mezzanine*, [w:] W.M. Panfil (red.), *Finansowanie rozwoju przedsiębiorstw, studia przypadków*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 381–399.
- Suplement do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, <http://ted.europa.eu> (dostęp: 14.09.2020).
- Swora M. (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Sześciło D., *Rządowe instytucje wspierające – klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 17–26.
- Szlachetko J.H., Borówka K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 86–98.
- Śmiechowicz J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404, „Finanse Samorządu Terytorialnego”, s. 296–310.
- Thomas H., Imrie R., *Urban development corporations and local governance in the UK*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie” 1997, vol. 88, no. 1, s. 53–64.
- Thorning D., Balch C., Essex S., *The delivery of mixed communities in the regeneration of urban waterfronts: An investigation of the comparative experience of Plymouth and Bristol*, „Land Use Policy” 2019, vol. 84, s. 238–251.
- Thorpe K., *UK Urban Regeneration Policy for Competitiveness: A Government Perspective*, „LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs” 2017, vol. 8, no. 2, s. 33–53.
- Tiesdell S., Allmendinger P., *Neighbourhood regeneration and New Labour’s third way*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2001, vol. 19, no. 6, s. 903–926.
- Toledo Reference Document on Integrated Urban Regeneration and Its Strategic Potential for a Smarter, More Sustainable and Socially Inclusive Urban Development in Europe*, Toledo, 10.06.2010, https://www.ccre.org/docs/2010_06_04_toledo_declaration_final.pdf (dostęp: 21.08.2020).
- Tomal M., *Evaluation of coupling coordination degree and convergence behaviour of local development: A spatiotemporal analysis of all Polish municipalities over the period 2003–2019*, „Sustainable Cities and Society” 2021, vol. 71, s. 1–20.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202).
- Transport for London, London Underground PPP report 2007/08H, <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2009/january/tube-public-private-partnership-ppp-annual-report-published> (dostęp: 21.08.2020).
- Transport, Local Government and the Regions Committee special report, London Underground, HC 387/2002, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/387/38703.htm> (dostęp: 21.08.2020).
- Trocki M., *Model procesowy projektów*, [w:] M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 66–77.
- Trocki M., Juchniewicz M., *Ocena projektów. Koncepcje i metody*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2013.
- Trubek D.M., Trubek L.G., *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, „Columbia Journal of European Law”, Summer 2007, vol. 13, s. 1–24.

- Uchwała Rady Powiatu nr XVII/123/2016 z dnia 23.06.2016 r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 21.07.2016 r., poz. 2607.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Podział rynku reklamy zewnętrznej w Warszawie?*, 2020, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16730 (dostęp: 30.09.2021).
- Ustawa z dnia 14 października 1921 r. o udzieleniu koncesji na koleje żelazne prywatne (Dz.U. z 1921 r. Nr 88, poz. 646).
- Ustawa z 17 marca 1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz.U. z 1932 r. Nr 38, poz. 391).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740).
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 2268).
- Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021, poz. 679).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).
- Ustawa o z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1944 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r., poz. 1342).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 i 1544).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1398 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 468).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 541 późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 110).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, druk sejmowy 3147, IV kadencja.
- Wachowska J.A., *Luka infrastrukturalna inwestycji publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 108, s. 329–343.

- Ward M., *Enterprise Zones*, „Briefing Paper”, no. 5942, The House of Commons Library, London 2020.
- Waśniewski J., *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 6(1), cz. 1, s. 235–245.
- Wettenhall R., *The public-private interface: surveying the history. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*, [w:] G.A. Hodge, C. Greve (red.), *International handbook on public-private partnerships*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2005, s. 22–43.
- Węgrzyn J., *Does experience exert impact on a public-private partnership performance? The case of Poland*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2018, vol. 13, no. 3, s. 509–522.
- Węgrzyn J., *Ocena krytycznych czynników sukcesów projektów PPP w świetle wyników badań empirycznych w Polsce*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 2(05), s. 77–83.
- Węgrzyn J., *Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 55, s. 346–358.
- Węgrzyn J., *Research trends of public-private partnerships (PPPs) in Poland*, „Oeconomia Copernicana” 2015, vol. 6, no. 1, s. 125–136.
- Węgrzyn J., *The perception of critical success factors for PPP projects in different stakeholders groups*, „Entrepreneurial Business and Economics Review” 2016, vol. 4, no. 2, s. 81–92.
- Węgrzyn J., Gluszek M., Telega A., *Infrastructure endowment, financial constraints and willingness to engage in PPPs: The case of Poland*, „Public Money and Management” 2019, vol. 39, no. 2, s. 132–138, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1580914>
- Whitefield D., *Private Finance Initiative, the commodification and marketisation of education*, „Education and Social Justice” 1999, vol. 1, s. 2–13.
- Wiktorycz-Nadolna A., *Krajowe wizyty studyjne. Konstancin-Jeziorna i Sopot*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2019, nr 11, s. 59–73.
- Wiktorycz-Nadolna A., *Krajowe wizyty studyjne. Relacja z Kobylnicy i Gdańska*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2018, nr 2, s. 54–67.
- Wiktorowska E., *Wartość umowy koncesji*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2016, nr 10, s. 24–29.
- Wilczek-Karczevska M., *Rozwój kolei żelaznych na ziemiach polskich w ujęciu historycznoprawnym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (iKAR)” 2015, nr 4(1), s. 100–124.
- Wiśniewska M., *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 38, s. 28–38.
- Witkowska M., *Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju, 2016, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Raport-Sopot-ppp-8-06-2016-fin.pdf> (dostęp: 30.09.2021).
- Wojewnik-Filipkowska A., *Bariery rozwoju Project Finance w Polsce – studium przypadku*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2008, nr 1, s. 83–96.
- Wojewnik-Filipkowska A., *Identification and systematization of regeneration investment project management determinants*, „Real Estate Management and Valuation” 2014, vol. 22, no. 1, s. 25–31.
- Wojewnik-Filipkowska A., *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Wojewnik-Filipkowska A., *Rationalisation of Investment Decisions in the Sustainable Management of Urban Development – is a New Paradigm Needed?*, „Problems of Sustainable Development” 2017, vol. 2, no. 1, s. 79–90.

- Wojewnik-Filipkowska A., *Rozwój infrastruktury i usług społecznych na rynku domów pomocy społecznej w świetle teorii zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie i Finanse” 2014, nr 2(4), s. 523–536.
- Wojewnik-Filipkowska A., *Wykorzystanie project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.
- Wojewnik-Filipkowska A., Węgrzyn J., *Understanding of public-private partnership stakeholders as a condition of sustainable development*, „Sustainability” 2019, vol. 1, no. 4, s. 1–14.
- The World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI). Database, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (dostęp: 18.09.2021).
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 4, s. 99–109.
- Wrońska E.M., *Wartość dla akcjonariuszy czy wartość dla wszystkich zainteresowanych stron?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, nr 38, s. 397–408.
- Wyrok TSUE w sprawie C-280/00, Altmark Trans, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-280-00-rekompensaty-z-tytulu-swiadczenia-uslug-uslug-520257766> (dostęp: 1.11.2020).
- Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-44/96 Mannesman Anlagenbau Austria AG and Others vs. Strohal Rotationsdruck GesmbH, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0044> (dostęp: 1.11.2020).
- Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie C-360/96 Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden vs. BFI Holding, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0360&qid=1622457735552> (dostęp: 1.11.2020).
- Yescombe E.R., *Project finance: wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Yescombe E.R., *Public-private partnerships: principles of policy and finance*, Elsevier, London 2007.
- Zabłocka M., *Przepisy ogólne*, [w:] R. Cieślak, *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 1–42.
- Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie, <https://docplayer.pl/27367538-Zagospodarowanie-terenow-przydworcowych-w-sopocie-2-lutego-2010-r.html> (dostęp: 17.09.2021).
- Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie w trybie PPP przez podmioty sektora publicznego i prywatnego miasto Sopot oraz Bałtycką Grupę Inwestycyjną S.A., <https://docplayer.pl/48394381-Zagospodarowanie-terenow-przydworcowych-w-sopocie-w-trybie-ppp-przez-podmioty-sektora-publicznego-i-prywatnego-miasto-sopot-oraz-baltycka-grupe.html> (dostęp: 17.09.2021).
- Zagożdżon B., Rogowski A., *Influence of Selected Factors on Implementation of the PPP Projects in Transport*, „Communications-Scientific letters of the University of Zilina” 2021, vol. 23, no. 1, s. A14–A20.
- Załączna M., *Public Participation in Land Use Planning and the Building of a Civil Society*, „Real Estate Management and Valuation” 2018, vol. 26, no. 2, s. 23–32.
- Załączna M., *Zastosowanie Private Finance Initiative na rynku mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii a możliwość wykorzystania tego instrumentu w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 155, s. 45–57.
- Załączna M., Tasan-Kok T., *Potencjalne i realne możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do rozwoju przestrzeni miejskiej*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2010, nr 18(3), s. 123–137.
- Zarząd Drog Miasta Krakowa, *Dialog konkurencyjny. Znak sprawy: 2/IV/2018*, 2018, <https://zdmk.krakow.pl/informacje/dialog-konkurencyjny-znak-sprawy-2-iv-2018/> (dostęp: 25.05.2021).

- Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA, *Wybór partnera prywatnego dla projektu pn. „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”*. Postępowanie nr Z31/1941, https://port-gdynia.logintrade.net/zapytania_email,30481,1e3e117ae63d39e67bf9f008bb122a6f.html (dostęp: 9.09.2021).
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Zintegrowany plan zrównoważonego rozwoju miasta Sopotu na lata 2011–2015. Lokalny program rewitalizacji miasta Sopotu na lata 2006–2015*, Sopot 2011.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

Załącznik 1

Zrealizowane przedsięwzięcia PPP w sektorze transportowym

310 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Budowa i utrzymanie dróg gminnych dla wybranych miejscowości Gminy Słupsk	Budowa i modernizacja dróg osiedlowych na terenie gminy Słupsk zostanie powierzona partnerowi prywatnemu, na którym spoczywać będzie ryzyko budowy i dostępności. Przez określony w umowie czas partner będzie również zarządzał drogami, w zamian za swoje świadczenia będzie wynagradzany bezpośrednio z budżetu gminy, proporcjonalnie do wywiązania się z umowy oraz czasu jej trwania.	Urząd Gminy Słupsk	44886843,7	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Podmiot publiczny oczekuje, że partner prywatny sfinansuje przedsięwzięcie we własnym zakresie (prawdopodobnie kredyt i kapitał własny partnera prywatnego). Wynagrodzenie partnera finansowane będzie zgodnie z umową z budżetu publicznego.	22.02.2019	120	Wkład własny partnera prywatnego. Finansowanie dłużne (np. kredyt bankowy)

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Budowa linii tramwajowej KST (etap IV)	Przedmiotem umowy jest sfinansowanie, zaprojektowanie, budowa i utrzymanie linii tramwajowej KST (Krakowski Szybki Tramwaj), etap IV. Celem projektu jest wybudowanie nowego odcinka sieci tramwajowej, tworzącego korytarz łączący istniejące elementy sieci tramwajowej przy zachowaniu odpowiedniej prędkości komunikacyjnej, tj. nie niższej niż 24 km/godz., licząc wraz z czasem postoju na przystankach. Nowa linia tramwajowa będzie biegła od skrzyżowania ul. Jana Pawła II z ul. Lema, Meissnera poprzez ul. Meissnera, ul. Młyńską, ul. Lublańską, ul. Dobrego Pasterza, ul. Krzesławicką, ul. Bohomolca, ul. ks. Kazimierza Jancarza do istniejącej pętli tramwajowej Mistrzejowice. Jej łączna przewidywana długość to 4526 m.	Gmina Miejska Kraków – Zarząd Dróg Miasta Krakowa	659998950,4	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Finansowanie projektu na etapie inwestycji i na etapie utrzymania spoczywa na partnerze prywatnym. Źródła finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.	21.12.2020	280	Wartość opłaty za dostępność będzie aktualizowana o zasady określone w umowie PPP.

312 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Budowa parkingu podziemnego pod placem Nowy Targ we Wrocławiu	Przedmiot zamówienia obejmuje zaprojektowanie i wykonanie trzykondygnacyjnego parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą dla 333 samochodów osobowych pod placem Nowy Targ wraz z nawierzchnią ww. placu i jej zagospodarowaniem. Koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zobowiązany jest do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi wyłączne prawo do korzystania z parkingu wraz z płatnością koncesjodawcy.	Urząd Miejski Wrocławia	39048900,96	Koncesja na roboty budowlane	Struktura finansowania oraz rodzaj i wysokość ewentualnych dopłat koncesjodawcy były przedmiotem negocjacji oraz stanowiły kryterium oceny ofert. Koncesjodawca ze środków własnych, po dokonaniu odbioru końcowego parkingu, dokonał płatności na rzecz koncesjonariusza w wysokości 15,1 mln PLN, co stanowi 38,73% całkowitego kosztu przedmiotu koncesji. W okresie eksploatacji koncesjodawca nie ponosi żadnych kosztów. Realizacja projektu była finansowana przez koncesjonariusza ze środków własnych oraz z kredytu bankowego (31,3 mln PLN).	16.07.2010	480	Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest czerpanie korzyści z tytułu świadczenia usług parkingowych osobom trzecim oraz jednorazowa płatność koncesjodawcy po zakończeniu okresu budowy w kwocie 15,1 mln PLN.

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Budowa parkingu podziemnego wraz z częścią naziemną na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu	Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu oraz niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu.	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.	43300000,00	Koncesja na roboty budowlane	Finansowanie na etapie budowy jest zadaniem koncesjonariusza. Na etapie eksploatacyjnym w razie nieuzyskania zakładanej dochodowości, koncesjodawca zapłaci koncesjobjorcy kwotę zapewniającą uzyskanie odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji. Umowa nie jest jawna, z informacji przekazanych przez przedstawicieli miasta wynika zatem, że budżet Wrocławia będzie corocznie zawierał limit wydatków (do 1200000,00 zł) tytułem umowy wsparcia dla kontraktu PPP.	23.04.2012	360	Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest wyłączone prawo do korzystania z przedmiotu koncesji i pobierania pożytków przez okres obowiązywania umowy. Dopuszczalne są świadczenia bezpośrednio z budżetu koncesjodawcy z tytułu nieosiągnięcia poziomu wykorzystania obiektu.

314 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Budowa parkingu wraz z dojazdową drogą wewnętrzną przy ul. Winkiewiczza w Bochni	Przedmiotem koncesji są roboty budowlane w zakresie budowy parkingu wraz z wewnętrzną drogą dojazdową na terenie Szpitala Powiatowego w Bochni przez koncesjonariusza, któremu w ramach wynagrodzenia przysługuje prawo do eksploatacji parkingu, w tym prawo do pobierania pożytków. W ramach koncesji koncesjonariusz zobowiązany będzie do: sfinansowania przedmiotu koncesji, wybudowania i wyposażenia parkingu w niezbędne dla jego funkcjonowania urządzenia, zgodnie z dokumentacją budowlaną.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bochni im. bł. Marty Wieckiej	621 731,11	Koncesja na roboty budowlane	Finansowanie ze środków koncesjonariusza.	11.02.2013	120	Prawo do pobierania pożytków z przedsięwzięcia (opłaty za parkowanie).
Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie	Przedmiotem zamówienia (koncesji) jest zaprojektowanie, budowa oraz eksploatacja obiektu parkingowego w Warszawie wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Parking będzie zlokalizowany pod pl. Powstańców Warszawy. Przedsięwzięcie jest koncesją bez dopłat z budżetu miasta.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	85 779 509,51	Koncesja na roboty budowlane	Finansowanie na etapie inwestycyjnym i eksploatacyjnym jest zadaniem koncesjonariusza.	6.03.2020	480	Dochody z komercyjnej eksploatacji przedmiotu koncesji – opłaty wnoszone przez kierowców korzystających z usługi parkowania lub innych świadczonych przy wykorzystaniu przedmiotu koncesji.

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Prowadzenie działalności reklamowej na panelach zintegrowanych z wiatami przystankowymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków	Projekt dotyczył posadowienia nowych wiat przystankowych wraz z ich późniejszym utrzymaniem w dwudziestu wybranych lokalizacjach na terenie Krakowa oraz w dodatkowych lokalizacjach, których liczba zależała od złożonej oferty. Ostatecznie umowa dotyczyła łącznie 34 nowych wiat przystankowych.	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie – ZIKiT	1008228,09	Koncesja na usługi	Całość nakładów inwestycyjnych oraz kosztów eksploatacji ponosi partner prywatny. Wartość nominalna tych nakładów to 1008228,10 PLN brutto. Brak informacji na temat źródeł finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego.	1.12.2012	180	Koncesjonariusz ma możliwość wyłącznego czerpania korzyści z paneli reklamowych zamontowanych na wiatkach.
Rozbudowa i eksploatacja parkingu dla samochodów przy ul. Kukułczej w Krakowie	Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przez partnerów publicznego i prywatnego przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie parkingu wraz z infrastrukturą techniczną w Krakowie. Liczba miejsc postojowych po rozbudowie: ok. 460.	Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie	2520304,51	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)	Finansowanie zapewnia partner prywatny ze środków własnych.	19.05.2015	114	Prawo do pobierania opłat za parkowanie (przy konieczności podziału zysku z podmiotem publicznym).

316 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Usługa utrzymania dróg lokalnych wraz z ich przebudową w Kamieniu Pomorskim	Przedmiotem zamówienia jest usługa utrzymania dróg lokalnych wraz z ich przebudową, tj. ul. Dziwnowskiej, ul. Mieszka I i ul. Bolesława Chrobrego w Kamieniu Pomorskim, w zamian za opłatę za dostępność tych dróg.	Gmina Kamień Pomorski – Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim	5908140,40	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Zgodnie z umową udział finansowy partnera prywatnego będzie wynosił minimum 50% wartości kosztorysowej zadania (kosztów budowy), przy czym do czasu rozliczenia pozostałych 50% kosztów robót przez zamawiającego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych i uzyskania dotacji wykonawca zobowiązany jest do pokrycia całości kosztów robót budowlanych. Obecnie partner prywatny poniósł 59% nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia dzięki kredytowi z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 3482596,40 PLN. Pozostałe 41% nakładów zostało sfinansowane z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2012–2015 jako wkład własny podmiotu publicznego. 100% nakładów eksploatacyjnych ponosi partner prywatny (wartość nominalna tych nakładów to 2939000,00 PLN).	28.05.2015	120	Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest opłata za dostępność, uzależniona od utrzymania gotowości technicznej przebudowanych dróg. Częściowo płatność związana z wynagrodzeniem za budowę (część dotacyjna).

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Utrzymanie ulic gminnych w Kamieniu Pomorskim wraz z ich przebudową	Zakres zamówienia obejmuje przebudowę ulic: M. Kopernika, Mieszka I i J. Kilińskiego w Kamieniu Pomorskim wraz z budową, rozbudową i przebudową infrastruktury technicznej (rozbudowa i przebudowa istniejącej sieci kanalizacji deszczowej, przebudowa odcinka sieci wodociągowej, budowa oświetlenia ulicznego) oraz utrzymanie gotowości technicznej przebudowanych ulic. Podstawowym założeniem jest realizacja wskazanego wyżej zadania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Zadanie jest kontynuacją przebudowy ciągu ulic gminnych – ul. Dziwnowskiej, ul. B. Chrobrego i ul. Mieszka I, które były przebudowane w 2015 r. z dofinansowaniem w ramach NPPDL – etap II.	Gmina Kamień Pomorski – Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim	8017417,70	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Partner prywatny będzie w całości wykonawcą zadania w zakresie budowy. Udział finansowy partnera prywatnego będzie wynosił minimum 70% wartości zadania określonego w kosztorysach ofertowych złożonych przez partnera prywatnego wraz z ofertą, z podziałem na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane. Do czasu rozliczenia pozostałych 30% kosztów robót przez podmiot publiczny w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019” i uzyskania przez podmiot publiczny dotacji partner prywatny zobowiązany jest do finansowania całości kosztów robót budowlanych.	7.06.2018	122	Opłata za dostępność przebudowanych ulic.

318 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Wybudowanie dróg wraz z infrastrukturą techniczną w mieście Wałcz	Przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przez Gminę Miejską Wałcz oraz wybranego partnera prywatnego przedsięwzięcia polegającego na wykonaniu nowej drogi gminnej położonej w rejonie osiedla Piastowskiego (część I przedsięwzięcia), nowej drogi gminnej stanowiącej ul. Bracką (część II przedsięwzięcia) oraz przebudowaniu i rozbudowaniu ulicy Sienkiewicza (część III przedsięwzięcia) wraz z infrastrukturą towarzyszącą i elementami zagospodarowania terenu – położonych na terenie Miasta Wałcz.	Gmina Miejska w Wałczu – Urząd Miasta Wałcz	4095900,00	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Podmiot publiczny z dniem 1.06.2019 r. rozpoczął spłatę swoich zobowiązań w formie miesięcznych rat za dostępność. Wszelkie nakłady inwestycyjne zrealizowanej inwestycji poniósł partner prywatny, finansując projekt środkami własnymi lub skredytowanymi.	13.10.2016	127	Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie płatność zryczałtowana w formie opłaty za dostępność.
Wybudowanie i utrzymanie ulic z odwodnieniem i oświetleniem ulicznym w Bystrzycy	Wybudowanie i utrzymanie ulic Leśnej i Chabrowej w Bystrzycy wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz rozbudową sieci sanitarnej i wodociągowej przez partnera prywatnego.	Gmina Otawa – Urząd Gminy Otawa	5919294,69	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Realizacja inwestycji i jej utrzymanie: podmiot prywatny – kredyt. Refundacja wydatków: gmina.	9.04.2018	153	Opłata za dostępność po stronie gminy.

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Wybudowanie i utrzymanie ulic z odwodnieniem i oświetleniem ulicznym w Marcinkowicach	Budowa i utrzymanie 502 m ul. Cichej (od drogi krajowej 94 do ul. Sportowej wraz ze zjazdem z drogi krajowej), 163 m ul. Wiśniowej (od ul. Sportowej do ul. Spacerowej), 120 m ul. Sportowej (od ul. Cichej do ul. Polnej) w Marcinkowicach, z chodnikami, wjazdami na posesję, odwodnieniem ulic i odprowadzeniem wód przez ul. Kruczą do istniejącego rowu, budowa oświetlenia ulicznego oraz budowa kanałów bocznych kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej do granicy działek w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.	Gmina Oława – Urząd Gminy Oława	5919348,10	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Realizacja inwestycji i jej utrzymanie: podmiot prywatny – kredyt. Refundacja wydatków: gmina.	8.06.2018	151	Opłata za dostępność po stronie gminy.
Wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zadrze w Oławie	Przedmiot zamówienia obejmuje wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zadrze w Oławie, tj. ul. Orlą, ul. Sona, ul. Słowiczą oraz ul. Kruczą wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz przebudową kolizyjnego uzbrojenia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.	Urząd Miejski w Oławie	3677700,00	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Za finansowanie projektu odpowiedzialny jest w 100% partner prywatny, a podmiot publiczny ponosi roczną opłatę za należyte świadczenie usług zgodnych z umową.	18.05.2016	132	Opłata cyklicznie wnoszona z budżetu podmiotu publicznego w zamian za wywiązanie się ze zobowiązań umownych w zakresie budowy i utrzymania przedmiotu partnerstwa.

320 Załącznik 1

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Zaprojektowanie oraz przebudowa ul. 1 Maja i ul. Kasztelańskiej w Krobi	Zaprojektowanie (w tym uzyskanie niezbędnych pozwoleń), budowa i utrzymanie ulicy 1 Maja w Krobi oraz remont i utrzymanie infrastruktury ulicy Kasztelańskiej w Krobi. Postępowanie prowadzone jest w na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.	Urząd Miejski w Krobi	2400000,00	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	Finansowaniem projektu obarczony został podmiot prywatny na etapie inwestycyjnym i utrzymania infrastruktury. Partner prywatny pokrywa z kapitału własnego 100% nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych (w wysokości odpowiednio 2400 000,00 PLN brutto i 50 000,00 PLN brutto), które są mu w całości zwracane przez podmiot publiczny w formie opłaty za dostępność.	4.07.2013	126	Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie płatność od podmiotu publicznego.
Zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie i eksploatacja Parkingów Kubaturowych w Gdańsku	Przedmiotem koncesji jest realizacja przedsięwzięcia z wykorzystaniem specyfikacji technicznych. Koncesjodawca nie zastrzega lokalizacji obligatoryjnej. Zakres przedsięwzięcia obejmuje zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie i eksploatację ogólnodostępnych parkingów kubaturowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w trzech lokalizacjach podziemnych: lokalizacja nr 1 – Podwale Przedmiejskie, lokalizacja nr 2 – Podwale Staromiejskie, lokalizacja nr 3 – Targ Węglowy oraz jeden parking naziemny w lokalizacji nr 4 – Długie Ogrody.	Urząd Miejski w Gdańsku	135 189 107,70	Koncesja na roboty budowlane	Podmiot publiczny zapewnia 25% finansowania nakładów inwestycyjnych, pozostałą część finansuje partner prywatny.	11.10.2018	514	Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest możliwość pobierania pożytków z parkingów kubaturowych przez okres trwania umowy połączony z dopłatą koncesjodawcy.

Nazwa projektu	Krótki opis projektu	Podmiot publiczny	Wartość (w PLN)	Tryb zawarcia umowy	Finansowanie projektu	Data zawarcia umowy	Okres zawarcia umowy (w miesiącach)	Model wynagrodzenia partnera prywatnego
Zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatacja parkingów dla Miasta Łodzi – Etap II	Przedmiotem projektu jest wspólna realizacja przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu, wybudowaniu, eksploatacji parkingów wielopoziomowych w czterech lokalizacjach na terenie centrum Łodzi.	Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi	110 702 204,80	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)	Wkład własny partnera prywatnego	26.05.2020	336	Opłaty użytkowników oraz warunkowa opłata miasta,

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy zawartych umów PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 15.09.2021).

Załącznik 2

Zestawienie projektów wspartych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej od lipca 2017 roku

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
1	Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji	Tarnów	2017–2021
2	Krakowski Szybki Tramwaj – budowa nowej linii KST (ul. Meissnera – Mistrzejowice)	Kraków	2017–2021
3	Budowa wysoko energetycznych przedszkoli publicznych w Warszawie w miejsce obiektów typu Stolbud-Ciechanów	Warszawa	2018–2021
4	Zagospodarowanie Błoni Stadionu Narodowego w Warszawie	Ministerstwo Sportu i Turystyki	2018–2019
5	Staszowskie Centrum Przedsiębiorczości	Staszów	2018–2020
6	Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek w ramach partnerstwa publiczno-privatnego	Województwo kujawsko-pomorskie	2019–2021
7	Budowa Konstancińskiego Centrum Uzdrawiskowego	Centralny Szpital Kliniczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	2019–2021
8	Budowa Portu Centralnego w Morskim Porcie w Gdańsku	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA	2019
9	Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia	Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA	2019–2021
10	Zagospodarowanie dzielnicy Nowy Port w Gdańsku	Gdańsk	2019–2020
11	Budowa Centrum Sportu i Rekreacji w Przemyślu	Przemyśl	2020–2021
12	Budowa letniego parku wodnego – miejsca rekreacji dla mieszkańców Wałbrzycha	Wałbrzych	2020–2021
13	Budowa krytej pływalni wraz z częścią rekreacyjną w Lublińcu	Lubliniec	2020–2021

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
14	Zagospodarowanie fortu VIIA Służewiec	Wytwórnia Filmów Fabularnych i Dokumentalnych/ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	2018–2019
15	Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Giżycko w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Giżycko	2018–2020
16	Budowa zespołu budynków wielorodzinnych przy ul. Okrężnej w Żorach	Żory	2020–2021
17	Budowa nowej siedziby Sąd Rejonowego w Nowym Sączu	Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	2017–2019
18	Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Gminie Miasto Koszalin	Koszalin	2020–2021
19	Budowa lokali mieszkalnych na terenie Gminy Miasto Zgierz w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego	Zgierz	2020
20	Pakiet projektów drogowych	Rumia (tymczasowy lider)	2019–2021
21	Parking podziemny na terenie Folwarku Zachodniego i Wschodniego w Wilanowie	Muzeum w Wilanowie	2020–2021
22	Budowa centrum przesiadkowego z parkingiem kubaturowym oraz obiektem wielofunkcyjnym na Placu Zawiszy Czarnego w Szczecinie	Szczecin	2020
23	Budowa i utrzymanie archiwów państwowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych/ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	2020–2021
24	Budowa, utrzymanie i zarządzanie obiektem Centrum Obsługi Inwestora w Krakowie	Kraków	2017–2019
25	S6 Obwodnica Metropolii Trójmiasta	Ministerstwo Infrastruktury/ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017–2019
26	S6 Koszalin-DK6 (Bożepole Wielkie)	Ministerstwo Infrastruktury/ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017–2019

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
27	S6 Zachodnia obwodnica	Ministerstwo Infrastruktury/Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017-2019
28	S10 Bydgoszcz – Toruń	Ministerstwo Infrastruktury/Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017-2019
29	A2 odcinek Biąta Podlaska – granica państwa (Kukuryki)	Ministerstwo Infrastruktury/Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017-2019
30	Przebudowa autostrady A18 Olszyna – Golnice	Ministerstwo Infrastruktury/Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2017-2019
31	Budowa oczyszczalni ścieków Ornontowice północ oraz sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej wraz z infrastrukturą	Ornontowice	2020
32	Budowa Centrum Administracyjnego Miasta Gdańska	Gdańsk	2020
33	Budowa centrum administracji rządowej w Warszawie, Centrum Obsługi Administracji Rządowej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2017-2018
34	Budowa parkingu naziemnego i obiektów komercyjnych przy ul. Chopina w Rzeszowie	Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie (na zlecenie Marszałka Województwa)	2020
35	Budowa siedziby Urzędu Statystycznego w Warszawie	Główny Urząd Statystyczny	2018-2019
36	Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego w gminie Koźienice	Koźienice	2020
37	Przebudowa Placu Wolności w Kielcach wraz z budową parkingu podziemnego	Kielce	2018-2019
38	Regionalne Centrum Informacji Śledczej w Łodzi	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi	2019
39	Termomodernizacja obiektów Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi wraz z budową instalacji fotowoltaicznej oraz wdrożeniem automatyki budynkowej i zarządzania BMS	Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi	2020

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
40	Budowa Muzeum Książąt Lubomirskich we Wrocławiu	Zakład Narodowy im. Ossolińskich	2019
41	Budowa i użytkowanie pawilonu wielofunkcyjnego wraz z parkingiem rowerowym na terenie Przedpola Pałacowego	Muzeum w Wilanowie	2019
42	Poprawa efektywności energetycznej w obiektach i na terenie Muzeum w Wilanowie	Muzeum w Wilanowie	2019
43	Parking wielopoziomowy w Centrum Onkologii w Warszawie	Centrum Onkologii w Warszawie	2020
44	Budowa i wyposażenie centrum protonoterapii w Centrum Onkologii w Warszawie	Centrum Onkologii w Warszawie	2020
45	Rewitalizacja centrum miasta i budowa nowego urzędu w mieście Rumia	Rumia	2019
46	Budowa innowacyjnego Centrum Nauki i Techniki Energia w Karlinie	Karlinio	2021
47	Projekt hybrydowy dot. efektywności energetycznej	Piastów	2019
48	Budowa domów pomocy społecznej wraz z systemem usprawniającym ich zarządzanie w powiecie koszańskim	Starostwo Koszańskie	2020–2021
49	Nowe Zagospodarowanie Placu Społecznego we Wrocławiu	Wrocław	2019
50	Budowa obiektów dla Sądu Rejonowego dla Łodzi-Bałut w Łodzi i Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi	Ministerstwo Sprawiedliwości	2019
51	Budowa Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	2017
52	Budowa nowego gmachu Muzeum Narodowego w Warszawie	Muzeum Narodowe w Warszawie	2017
53	Budowa Instytutu Psychiatrii Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego	Warszawski Uniwersytet Medyczny	2017–2018
54	Nowe Centrum Sulejówka – utworzenie kompleksu administracyjno-usługowo-kulturalnego	Sulejówek	2017
55	Rewitalizacja nieruchomości przy ul. Rwańska 2/ Rynek 15 oraz Rwańska 4/Rynek 14/Grodzka 1 wraz z zagospodarowaniem placu Rynku – etap II	Radom	2018
56	Zagospodarowanie kwartału w centrum Miasta Tarnowskie Góry po byłych zakładach odzieżowych Tarmilo w formie PPP	Tarnowskie Góry	2018

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
57	Zagospodarowanie Wyspy Solnej w Kołobrzegu wraz z uruchomieniem przewozów tramwaju wodnego na rzece Parsecie i Kanale Drzewnym	Zarząd Morskiego Portu Kołobrzeg Sp. z o.o.	2018
58	Program przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich w województwie dolnośląskim realizowany w formule PPP	Województwo dolnośląskie	2018
59	Utworzenie Europejskiego Centrum Diagnostyki Obrazowej, Molekularnej i Metabolicznej Matki i Dziecka w Warszawie	Instytut Matki i Dziecka	2018
60	Budowa i przebudowa dróg na terenie miasta Mława	Mława	2019
61	Efektywność energetyczna budynków publicznych w gminie Wałbrzych	Wałbrzych	2019
62	Budowa mieszkań i urzędu we Włocławku	Włocławek	2020
63	Instytut Kardiologii im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego	Instytut Kardiologii im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego	2020
64	Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie	Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie	2020
65	Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie	Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie	2020
66	Muzeum Historii Żydów Polskich	Muzeum Historii Żydów Polskich	2020
67	Ortopedyczno-Rehabilitacyjny Szpital Kliniczny im. Wiktora Degi Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	Ortopedyczno-Rehabilitacyjny Szpital Kliniczny im. Wiktora Degi Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu	2020
68	Projekt budowy parkingu wielopoziomowego przy budynku Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego	Lubuski Urząd Wojewódzki	2020-2021
69	Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny nr 2 Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie	Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny nr 2 Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie	2020
70	Miejski Ośrodek Sportu Rekreacji i Rehabilitacji w Szczecinie	Szczecin	2020

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
71	Akademia Sztuki w Szczecinie	Akademia Sztuki w Szczecinie	2020
72	Uniwersytet Medyczny w Łodzi	Uniwersytet Medyczny w Łodzi	2020
73	Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia	Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia	2020
74	Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu	Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 5 w Sosnowcu	2018
75	Budowa Narodowego Muzeum Techniki	Narodowe Muzeum Techniki	2019
76	Budowa Terminalu Kontenerowego w Porcie Zewnętrznym w Świnoujściu	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA	2018
77	Podniesienie standardu bazy szkoleniowo-wypoczynkowej Centrum Usług Logistycznych oraz Lotniska Warszawa-Babice	Centrum Usług Logistycznych	2018
78	Budowa Zakładu Uzdatniania Wody w oparciu o ujęcie wód pokopalnianych wyływających z sztolni Fryderyk-Wilhelm w Wałbrzychu wraz z infrastrukturą	Wałbrzych	2021
79	Budowa budynków wielorodzinnych w Pleszewie	Pleszew	2020
80	Budowa instalacji do termicznego unieszkodliwiania frakcji palnej odpadów powstających na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wraz z odzyskiem zawartej w nich energii	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	2020
81	Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wielgie w formule partnerstwa publiczno- prywatnego	Wielgie	2020–2021
82	Budowa instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych we Włocławku	Włocławek	2020–2021
83	Adaptacja zabytkowych budynków pokopalnianych na potrzeby Muzeum Śląskiego w Katowicach	Muzeum Śląskie w Katowicach	2021
84	Budowa Centrum Kreatywności i Nowych Technologii jako jedno z działań rewitalizacyjnych na terenie Starego Rynku w Łodzi	Łódź	2021
85	Budowa nowego przedszkola przy ul. Łokietka 15 wraz z realizacją nowej zabudowy frontowej mieszkalno-usługowej przy ulicy Łokietka w Szczecinie	Szczecin	2020
86	Budowa szkoły podstawowej w Gminie Mysłakowice w formule partnerstwa publiczno- prywatnego	Mysłakowice	2021

Lp.	Nazwa projektu	Promotor projektu	Rok
87	Budowa infrastruktury	Służba Ochrony Państwa	2021
88	Budowa szkoły	Rumia	2021
89	Zakup i dostawa autobusów oraz budowa i utrzymanie bazy transportowej	Zielonogórski Związek Powiatowo Gminny	2020–2021
90	Budowa Teatru Muzycznego w Poznaniu	Teatr Muzyczny w Poznaniu	2021
91	Podniesienie efektywności energetycznej kompleksu Uniwersytetu Medycznego w Łodzi	Uniwersytet Medyczny w Łodzi	2021
92	Termomodernizacja budynków	Iława	2021
93	Termomodernizacja budynków	Ostróda	2021
94	Budowa basenu	Nidzica	2018

Spis rysunków

Rysunek 2.1.	Klasyfikacja funkcjonalna infrastruktury i jej rodzaje	47
Rysunek 2.2.	Schemat działania efektów mnożnikowych	49
Rysunek 2.3.	Podstawy koncepcji wartości publicznej	51
Rysunek 2.4.	Model równowagi perspektyw i interesów	53
Rysunek 2.5.	Modele finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego	56
Rysunek 2.6.	Ryzyko, stopa zwrotu i zabezpieczenie	58
Rysunek 2.7.	Finansowanie ze środków publicznych jako wsparcie PPP	59
Rysunek 2.8.	Wymiary PPP	63
Rysunek 2.9.	Kryteria oceny projektu PPP	71
Rysunek 3.1.	Ocena procedur związanych z przygotowaniem projektów PPP (skala ocen 0–100, $N = 140$)	87
Rysunek 3.2.	Projekty PPP w krajach rozwijających się według regionów w latach 2000–2019	88
Rysunek 3.3.	Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach EPEC w latach 2000–2020	90
Rysunek 3.4.	Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 według procedury	96
Rysunek 3.5.	Zróżnicowanie podmiotowe ogłoszeń PPP w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2009–2019	98
Rysunek 3.6.	Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym oraz według charakteru robót przewidzianych do wykonania	100
Rysunek 3.7.	Analiza skupień według rodzaju robót budowlanych oraz sektora usług infrastrukturalnych	101
Rysunek 3.8.	Liczba ogłoszeń PPP w Polsce w latach 2009–2019 według branży oraz podstawy prawnej	102
Rysunek 3.9.	Umowy PPP podpisane w latach 2009–2020 oraz ich wartość	103
Rysunek 3.10.	Skuteczność postępowań według województw	105
Rysunek 3.11.	Wielkość rynku PPP (wartość umów) w poszczególnych województwach	106
Rysunek 3.12.	Średnia wartość umów PPP podpisanych w latach 2009–2020	108
Rysunek 3.13.	Charakterystyka projektów PPP w ujęciu branżowym	111
Rysunek 3.14.	Zrealizowane projekty w ujęciu branżowym	114
Rysunek 3.15.	Etapy realizacji projektu PPP	124
Rysunek 4.1.	Spirala degradacji obszarów miejskich	140
Rysunek 4.2.	Zmiany koncepcji architektonicznej projektu	190
Rysunek 4.3.	Zakres planowanych przekształceń na obszarze Dolnego Miasta	202

Spis tabel

Tabela 2.1.	Cechy infrastruktury i ich skutki w zakresie planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych	48
Tabela 2.2.	Kryteria oceny PPP	66
Tabela 2.3.	Wymiary efektywności w zarządzaniu publicznym i przykładowe mierniki	68
Tabela 2.4.	Rekomendacje dla projektu PPP według kryterium efektywności finansowej i społeczno-ekonomicznej	69
Tabela 2.5.	Kryteria oceny projektu PPP	69
Tabela 2.6.	Wymiary sukcesu projektów	72
Tabela 2.7.	Wymiary sukcesu projektów PPP	73
Tabela 2.8.	Metodologia komparatorów	78
Tabela 2.9.	Infrastruktura publiczna w formule tradycyjnej i w formule PPP	79
Tabela 2.10.	Rodzaj, zakres i cel analiz projektu PPP	80
Tabela 3.1.	Etapy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego	86
Tabela 3.2.	Inicjatywy PPP w latach 2009–2019 według województw	94
Tabela 3.3.	Inicjatywy PPP w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym	98
Tabela 3.4.	Umowy PPP podpisane w latach 2009–2019 według województw	104
Tabela 3.5.	Wartość podpisanych umów PPP w ujęciu rocznym	106
Tabela 3.6.	Umowy PPP podpisane w latach 2009–2020 według podstawy prawnej	107
Tabela 3.7.	Czas postępowania w miesiącach dla podpisanych umów w ujęciu sektorowym	109
Tabela 3.8.	Umowy PPP podpisane w latach 2009–2019 w ujęciu sektorowym	110
Tabela 3.9.	Projekty PPP zrealizowane w latach 2009–2020 na poszczególnych szczeblach administracji publicznej	112
Tabela 3.10.	Projekty PPP zrealizowane w latach 2009–2020 w ujęciu branżowym	113
Tabela 3.11.	Klasyfikacja czynników rozwoju PPP	116
Tabela 3.12.	Rodzaje ekonomicznych czynników rozwoju PPP	119
Tabela 3.13.	Skuteczność procedur w ujęciu rocznym, dane na 31 grudnia 2020 roku	125
Tabela 3.14.	Tabele licznosci dla zmiennych	128
Tabela 3.15.	Wyniki testu chi-kwadrat dla zmiennych	129
Tabela 3.16.	Porównanie modeli M1 i M2	131
Tabela 3.17.	Model M1 – oceny parametrów	132
Tabela 3.18.	Model M2 – oceny parametrów	133
Tabela 4.1.	Metryczka projektu – nabrzeże w Bristolu (1993–2015)	168
Tabela 4.2.	Metryczka projektu – Canning Town	172

Tabela 4.3.	Cechy identyfikujące proces rewitalizacji w ujęciu zintegrowanym	175
Tabela 4.4.	Projekty PPP w ramach rewitalizacji w Polsce	183
Tabela 4.5.	Metryczka projektu – Sopot, obszar dworca PKP	184
Tabela 4.6.	Metryczka projektu – Gdańsk, Wyspa Spichrzów	194
Tabela 4.7.	Metryczka projektu – Gdańsk, obszar zajezdni tramwajowej, Dolne Miasto	200
Tabela 5.1.	Metryczka projektu Most Skye PFI	223
Tabela 5.2.	Metryczka projektu London Underground PPP	227
Tabela 5.3.	Metryczka projektu – budowa Linii Tramwajowej KST, etap IV w modelu PPP	239
Tabela 5.4.	Metryczka projektu – Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego	242
Tabela 5.5.	Metryczka projektu – Koncesja na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnych parkingów podziemnych w Warszawie	246
Tabela 5.6.	Metryczka projektu – Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie	249
Tabela 5.7.	Metryczka projektu – Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia	251
Tabela 6.1.	Ocena wsparcia instytucjonalnego PPP w Polsce na tle międzynarodowym w roku 2020	256
Tabela 6.2.	Fazy dojrzałości PPP w Polsce	258
Tabela 6.3.	Nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej oraz wartość podpisanych umów PPP w latach 2010–2020	265