



# MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

---

Warszawa, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 1131

**UCHWAŁA NR 177  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 25 września 2023 r.

**w sprawie przyjęcia „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030”**

Na podstawie art. 21f ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 i 1273) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030”, która stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Traci moc uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *M. Morawiecki*

Załącznik do uchwały nr 177 Rady Ministrów  
z dnia 25 września 2023 r. (M.P. poz. 1131)



## Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-privatnego do roku 2030

## Spis treści

I.	Wprowadzenie. Wnioski z wdrażania Polityki PPP z 2017 roku .....	3
II.	Korzyści z zastosowania formuły PPP (w porównaniu do modelu tradycyjnego).....	6
III.	Charakterystyka dokumentu .....	7
IV.	Diagnoza i perspektywy rozwoju rynku PPP.....	10
V.	Wnioski z diagnozy rozwoju polskiego rynku PPP.....	14
VI.	Przykładowe rozwiązania w wybranych państwach UE .....	15
VII.	Wnioski z analizy rozwiązań na wybranych rynkach zagranicznych .....	18
VIII.	Cel strategiczny Polityki PPP 2030 i kierunki interwencji.....	19
IX.	Bariery rozwojowe na rynku PPP .....	20
X.	Działania do podjęcia.....	28
XI.	Zasady wdrażania działań.....	32

## I. Wprowadzenie. Wnioski z wdrażania Polityki PPP z 2017 roku

W dniu 26 lipca 2017 r. podjęta została uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”<sup>1</sup> (dalej: Polityka PPP 2017).

**Polityka PPP 2017** była pierwszym rządowym dokumentem o charakterze strategicznym, odnoszącym się do realizacji przedsięwzięć publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP). Jako główny cel wskazano w nim „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”. Osiągnięciu celu miało posłużyć 13 działań zaplanowanych do realizacji do 2020 r. Ponadto dokument ten identyfikował bariery dla rozwoju PPP w Polsce.

Zgodnie z założeniami Polityki PPP 2017 została utworzona **Centralna Jednostka ds. PPP** (dalej: CJ ds. PPP), której funkcję pełni Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR). Powołanie CJ ds. PPP było niezbędne do ustanowienia podmiotu odpowiedzialnego za koordynację zarówno wdrażania Polityki PPP 2017, jak i działań administracji rządowej w obszarze PPP. Aktywność CJ ds. PPP obejmowała m.in. kwestie legislacyjne, wdrożeniowe, monitoringowe, analityczne, edukacyjne, wspierające oraz oceniające.

W obszarze legislacyjnym stworzono spójne ramy prawne w zakresie PPP. Dodatkowo na bieżąco monitorowano proces legislacyjny w Polsce i zgłaszano propozycje zmian i nowelizacji przepisów mających wpływ na rynek PPP<sup>2</sup>.

**Ponad 100 potencjalnych projektów PPP uzyskało wsparcie doradcze CJ ds. PPP** w procesie przygotowywania inwestycji. W zależności od specyfiki projektu i oczekiwań podmiotów publicznych, wsparcie miało formę doradztwa kompleksowego (aspekty prawne, finansowe i techniczne) lub odnoszącego się do wybranych obszarów. Usługi doradcze były świadczone bezpośrednio przez zespół CJ ds. PPP lub przez zakontraktowanych przez CJ ds. PPP doradców zewnętrznych. W zależności od dojrzałości projektu i jego dopasowania do realizacji w formule PPP – wsparcie obejmowało różny zakres i różne etapy – od opracowania analiz przedrealizacyjnych po zamknięcie finansowe. Każdorazowo efektem wsparcia było: przeprowadzenie analizy projektu, wskazanie możliwych ryzyk na poszczególnych etapach projektu, wypracowanie „ścieżki dojścia” do jego wdrożenia wraz z oceną zasadności wykorzystania formuły PPP, wskazanie warunków niezbędnych do spełnienia, aby dany

<sup>1</sup> Uchwała jest dostępna na stronie: [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl), w zakładce „Prawo”.

<sup>2</sup> W 2018 r. przeprowadzono obszerną nowelizację ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637) (dalej: ustawa o PPP).

projekt mógł być realizowany w formule PPP. Efektem takiego działania była selekcja inwestycji pozwalająca na wdrożenie formuły PPP tam, gdzie znajduje to uzasadnienie.

CJ ds. PPP we współpracy z doradcami, podmiotami publicznymi oraz instytucjami finansującymi opracowała **liczne publikacje dot. PPP**, w tym przede wszystkim cztery tomy rządowych Wytycznych PPP<sup>3</sup>. Obok Wytycznych PPP opublikowano m.in. dokumentację wzorcową oraz zbiór dobrych praktyk prezentujących projekty PPP w wybranych sektorach.

**Działania CJ ds. PPP w obszarze szkoleń i promocji** przybierały zróżnicowane formy i były dostosowane do potrzeb odbiorców. Zrealizowano m.in. szkolenia stacjonarne i on-line, szereg publikacji w prasie, prowadzenie kanałów w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, LinkedIn), prowadzono dedykowany PPP portal internetowy.

**Opiniowano plany podmiotów publicznych** w zakresie projektów PPP, w ramach Opinii PPP<sup>4</sup> oraz Testu PPP<sup>5</sup>.

Przez cały okres wdrażania Polityki PPP 2017 monitorowano na bieżąco polski rynek PPP, w tym liczbę zawartych umów o PPP i planowanych przedsięwzięć PPP<sup>6</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Polityki PPP 2017 w 2021 r. przeprowadzono badanie ewaluacyjne działań określonych w tym dokumencie. Objęło ono okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. i zostało przeprowadzone przez podmiot zewnętrzny. Badanie potwierdziło zarówno trafność diagnozy zawartej w Polityce PPP 2017, jak i zasadność przyjęcia tego dokumentu do realizacji. W wynikach badania wskazano, że wdrożenie Polityki PPP 2017 pozwoliło na uporządkowanie polskiego rynku PPP pod względem prawnym, systemowym oraz projektowym, co przyczyniło się do jego rozwoju. Jako przykład działań ocenionych pozytywnie przywołano m.in.: utworzenie CJ ds. PPP, powstanie klarownych ram prawnych dla PPP, osiągnięcie większej skuteczności postępowań na wybór partnera prywatnego czy wzrost liczby projektów PPP o szacowanej wartości nakładów inwestycyjnych co najmniej na poziomie 40 mln zł brutto (dalej: duży projekt PPP). Konkluzja badania zawierała wskazanie, że jest konieczna kontynuacja Polityki PPP 2017 przy dostosowaniu planowanych działań do bieżących wyzwań.

Realizacja Polityki PPP 2017 napotkała trudności, w efekcie których mierniki założone na etapie programowania Polityki PPP 2017 nie osiągnęły wartości docelowych. Jako czynniki, które miały istotny wpływ na taką sytuację, wskazano: dostępność bezzwrotnych źródeł finansowania unijnego,

<sup>3</sup> Poszczególne tomy dotyczą: I – przygotowania projektu PPP, II – wyboru partnera prywatnego, III – umowy o PPP oraz IV – zarządzania umową o PPP. Wszystkie dokumenty są dostępne na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl), w zakładce „Baza wiedzy”.

<sup>4</sup> Opinia PPP – zgodnie z art. 3b ustawy o PPP.

<sup>5</sup> Test PPP – zgodnie z art. 133b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).

<sup>6</sup> Zestawienia są dostępne na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl), w zakładce „Rynek”.

ograniczone możliwości finansowe w zakresie ponoszenia opłaty za dostępność, perturbacje wywołane pandemią COVID-19 oraz obiektywne decyzje o rezygnacji z PPP będące rezultatem braku zainteresowania rynkowego dla proponowanych przez stronę publiczną form współpracy.

W ocenie ewaluatorów najistotniejsze kwestie na przyszłość odnoszą się do bieżącej aktualizacji regulacji prawnych dotyczących PPP i pokrewnych, większego zastosowania PPP w sektorze rządowym, istotniejszego promowania projektów o dużej wartości, przygotowania i wdrożenia sektorowych i regionalnych strategii rozwoju PPP, kontynuacji działań szkoleniowych oraz związanych ze wsparciem przygotowania projektów, a także większego upowszechnienia metod oceny efektywności realizowanych inwestycji PPP.

Wartym podkreślenia jest fakt, że w raporcie z **kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) w 2019 r.**<sup>7</sup> pozytywnie oceniono wykorzystanie formuły PPP przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) w Polsce. Ponadto stwierdzono, że JST przygotowywały i realizowały przedsięwzięcia PPP na ogół prawidłowo i skutecznie. W ramach raportu zalecono, aby JST realizujące projekty PPP brały pod uwagę m.in.: przeprowadzanie testów rynku i kompletnych, rzetelnych analiz przedrealizacyjnych, zdolności organizacyjne do realizacji przedsięwzięcia PPP, właściwe określanie zadań i ryzyk podmiotu publicznego i prywatnego, ustalanie i monitorowanie parametrów jakościowych i ilościowych świadczonych w ramach umowy o PPP usług. Te wnioski NIK, choć odnoszą się do zadań podmiotów publicznych, potwierdzają konieczność kontynuacji znacznej części działań podjętych przez CJ ds. PPP w ramach wdrażania Polityki PPP 2017.

**Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęcie Polityki PPP 2017 było „kamieniem milowym” w rozwoju polskiego rynku PPP.** Długo oczekiwany przez rynek PPP dokument został pozytywnie oceniony przez wszystkich aktywnych uczestników rynku PPP. Dzięki Polityce PPP 2017 powstały jasne i czytelne ramy instytucjonalne oraz prawne. Dokument przyczynił się zatem do uporządkowania działań na poziomie rządowym i dostarczył wielu narzędzi wspierających rozwój rynku PPP.

Mimo wielu pozytywnych aspektów związanych z wdrażaniem Polityki PPP 2017, rynek PPP w Polsce nadal różni się od sytuacji w innych krajach europejskich, gdzie są realizowane przede wszystkim projekty rządowe, których średnia wartość istotnie przekracza średnią wartość projektu PPP w Polsce. Biorąc pod uwagę powyższe, **jest konieczne wskazanie działań, które pozwolą na dalszy rozwój rynku PPP w Polsce do roku 2030**, z perspektywą na kontynuację poza ten okres oraz z uwzględnieniem obecnego etapu jego rozwoju i potrzeb interesariuszy.

---

<sup>7</sup> Kontrola pn. Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli dostępna jest na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/104/>.

## II. Korzyści z zastosowania formuły PPP (w porównaniu do modelu tradycyjnego)

Formuła PPP powinna być stosowana tam, gdzie przyczynia się do podniesienia efektywności i jakości inwestycji publicznych oraz świadczenia usług publicznych. Właściwy dobór formuły realizacji do projektu to jeden z kluczowych czynników powodzenia przedsięwzięcia. Projekty PPP powinny być realizowane tak, by zapewnić optymalizację poziomu jakości usług publicznych i standardu inwestycji. Dzięki zastosowaniu formuły PPP oraz z uwagi na odroczenie w czasie spłaty nakładów inwestycyjnych podmioty publiczne uzyskują możliwość sfinansowania równolegle innych przedsięwzięć. W ten sposób PPP pozwala na szersze zaspokajanie stale rosnących potrzeb i oczekiwań społecznych.

Analizy rynku PPP przeprowadzane przez CJ ds. PPP wskazują, że projekty PPP dużo częściej niż te wdrażane tradycyjnie są realizowane na czas i zgodnie z zaplanowanym budżetem.

PPP może być z powodzeniem realizowane z **wykorzystaniem innych środków publicznych** (np. środków pochodzących z budżetu państwa albo z budżetu UE). **Model hybrydowy** (PPP połączone ze współfinansowaniem z funduszy UE) może podnieść efektywność formuły PPP i pozwolić na realizację większej liczby zadań publicznych w tym samym czasie, jak również zapewnić przedsięwzięciom nawet kilkudziesięcioletni okres trwałości.

PPP pozwala również na wykorzystanie **innowacyjnej, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego** w realizacji zadań publicznych. Takiej wiedzy brakuje w sektorze publicznym, który wykonuje funkcje administracyjne i kontrolne. Ze względu na specyfikę podmiotów publicznych i partnerów prywatnych, podział zadań i ryzyk powinien być dostosowany do możliwości stron umowy o PPP (ryzyko bierze na siebie strona, która lepiej nim zarządza). W ten sposób można uzyskać wcześniej wspomnianą optymalizację przedsięwzięcia w całym cyklu jego życia, wdrażanie nowoczesnych rozwiązań oraz ułatwienie realizacji projektu zgodnie z przyjętym harmonogramem i budżetem, przy osiągnięciu wskazanych w umowie o PPP standardów utrzymania.

Wykorzystanie formuły PPP nabiera szczególnego znaczenia, biorąc pod uwagę **kryzys ekonomiczny** dotyczący Europę i świat w momencie opracowania dokumentu. Na obecną sytuację złożyły się m.in. spowolnienie gospodarcze spowodowane pandemią COVID-19, zaburzenia i zerwanie łańcuchów dostaw (dot. np. materiałów budowlanych) oraz agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Objawami kryzysu są przede wszystkim wysoki poziom inflacji, niepewność, a wręcz niechęć do inwestowania czy znaczny wzrost cen energii i materiałów budowlanych. Według prognoz dekonjunktura na rynkach ma się utrzymać do końca obecnej dekady. W takich warunkach gospodarczych podmioty publiczne zapewne napotkają problemy z finansowaniem swoich zadań, co może skutkować rezygnacją lub odroczeniem w czasie niektórych inwestycji publicznych. Dodatkowo takie warunki gospodarcze znacząco utrudniają angażowanie się małych i średnich przedsiębiorców w lokalne projekty PPP, duże

podmioty gospodarcze również wykazują się ostrożnościowym podejściem w angażowaniu własnych zasobów i kapitału.

Jak wynika z powyższego, opisany kryzys gospodarczy ukazuje PPP jako alternatywę pozwalającą na realizację inwestycji w trudnych warunkach gospodarczych, z drugiej strony może wpływać negatywnie na procesy inwestycyjne (zarówno po stronie publicznej, jak i prywatnej) i tym samym ograniczać wykorzystanie PPP.

Formuła PPP może również wpłynąć na realizację zadań publicznych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i zasadą *value for people*. Zaleca się, aby w przygotowaniu i realizacji projektów PPP uwzględniać trwałość ich rezultatów i zorientowanie na społeczeństwo. Przedsięwzięcia PPP powinny przyczyniać się do rozwoju społecznego i zapewniać dostęp do infrastruktury publicznej oraz usług publicznych, w szczególności tam, gdzie dostęp ten jest utrudniony.

Wykorzystanie formuły PPP, w tym formuły hybrydowej, do realizacji inwestycji publicznych może pozwolić na minimalizowanie wpływu złej koniunktury na sektor publiczny. Wynika to głównie z faktu, że umowy o PPP są zobowiązaniami długoterminowymi umożliwiającymi ograniczenie wydatków publicznych w fazie inwestycyjnej oraz podział ryzyka na etapie operacyjnym. Co więcej przy odpowiednim podziale ryzyka między stronami, mogą być również kwalifikowane poza długiem publicznym.

Te czynniki korzystnie wpływają na możliwości inwestycyjne sektora publicznego i pozwalają na realizację większej liczby zadań publicznych w tym samym czasie.

Należy zwrócić również uwagę, że polskie doświadczenia w realizacji projektów PPP mogą zostać wykorzystane w procesie odbudowy Ukrainy. Zarówno doświadczenia CJ ds. PPP w koordynacji działań rządowych oraz podmiotów publicznych w realizacji projektów PPP, jak i potencjał przedsiębiorstw – partnerów prywatnych mogą być z powodzeniem wykorzystywane we współpracy rozwojowej z Ukrainą.

### III. Charakterystyka dokumentu

Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030 (dalej: Polityka PPP 2030) jest polityką publiczną w rozumieniu art. 5 pkt 7b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, z późn. zm.).

Polityka PPP 2030 będzie dokumentem **wdrażanym przede wszystkim przez administrację rządową, z wiodącą rolą CJ ds. PPP**. Pozwoli to na utrzymanie stabilnej struktury instytucjonalnej oraz zapewni rządową koordynację działań na rzecz rozwoju PPP. Obok CJ ds. PPP, bezpośrednio odpowiedzialnej za wdrażanie zaplanowanych działań (patrz: sekcja X), w działania na rzecz rozwoju rynku PPP w Polsce



będą zaangażowane także inne podmioty, zwłaszcza JST, które realizują zdecydowaną większość projektów PPP w Polsce (patrz: sekcja IV).

W 2027 r. zostanie przeprowadzona **ewaluacja śródkresowa** wdrażania dokumentu. Obejmie ona okres od 2023 r. do 2026 r., a jej wyniki posłużą do ewentualnej aktualizacji dokumentu. Dodatkowo po 2030 r. będzie miała miejsce ewaluacja podsumowująca wdrażanie dokumentu.

Polityka PPP 2030 będzie **skorelowana z działaniami określonymi w średniookresowej strategii rozwoju kraju**. W czasie opracowania Polityki PPP 2030 jest to **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**<sup>8</sup> (dalej: SOR) – w dokumencie tym wskazano politykę Rządu w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako jeden z tzw. projektów strategicznych, który wpisuje się w Cel szczegółowy I SOR: *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną, obszar: Kapitał dla rozwoju*. Zgodnie z SOR realizacja tego projektu ma obejmować działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług i infrastruktury oraz zwiększenia zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne, dzięki stworzeniu lepszego klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP, czemu odpowiadają działania zaprogramowane w Polityce PPP 2030.

Polityka PPP 2030 wpisuje się również w cele **Strategii Produktowności 2030** (dalej: SP 2030) przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 12 lipca 2022 r., jednej z ośmiu głównych strategii rozwoju realizujących SOR. **Partnerstwo publiczno-prywatne jako model finansowania inwestycji** zostało wskazane w SP 2030 jako jedno z działań realizujących kierunek interwencji pn. Poprawa funkcjonowania instytucji prywatnych na rzecz budowy zaufania i kooperacji (cel *Podniesienia jakości zarządzania w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych (zwłaszcza w administracji publicznej)*). W SP 2030 wskazuje się, że upowszechnienie PPP jako modelu realizowania inwestycji publicznych m.in. pozwoli państwu w większym stopniu korzystać z *know-how* podmiotów gospodarczych przy określaniu rozwiązań technicznych stosowanych w budowanej infrastrukturze i tym samym wcześniej absorbować pojawiające się na rynku innowacje, a przedsiębiorcom poszerzy rynek zbytu dla innowacyjnych rozwiązań.

Istotne jest też zachowanie synergii między Polityką PPP 2030 a dokumentami o charakterze strategicznym i programowym szczebla rządowego, np. Polityką Zakupową Państwa, przyjętą przez Radę Ministrów 11 stycznia 2022 r., czy Krajową Polityką Miejską 2030 (dalej: KPM 2030), przyjętą przez Radę Ministrów 14 czerwca 2022 r. Jednym z kluczowych wyzwań KPM 2030, przed jakimi stoją miasta i ich obszary funkcjonalne, jest poprawa zdolności inwestycyjnych obszarów miejskich.

---

<sup>8</sup> Więcej informacji nt. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) znajduje się na stronie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>.

W diagnozie problemu wskazano, że rzadkie stosowanie PPP w strategiach inwestycyjnych samorządów jest znacznym ograniczeniem w inwestycyjnym rozwoju miast. Realizacja przedsięwzięć w formule PPP może między innymi pomóc w optymalizacji wydatkowania środków budżetowych przez zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje publiczne.

Polityka PPP 2030, podobnie jak Polityka PPP 2017, co do zasady, odnosić się będzie **do partnerstwa publiczno-prywatnego zdefiniowanego w odpowiednich regulacjach (np. ustawa o PPP)** – czyli do wspólnej realizacji przedsięwzięć, opartej na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

**Podstawą prawną do realizacji przedsięwzięć PPP w Polsce** w dalszym ciągu będą głównie akty prawne dotyczące PPP, koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>9</sup> oraz zamówień publicznych<sup>10</sup>. Również umowy dotyczące poprawy efektywności energetycznej (umowy EPC) stanowią szczególny rodzaj umów PPP mieszczący się w zakresie przedmiotowym ustawy o PPP. Polityka PPP 2030 **przyniesie korzyści przede wszystkim społeczeństwu**, w postaci podniesienia ilości i jakości usług publicznych. Dokument uwzględnia działania dedykowane podmiotom publicznym – jako inicjatorom przedsięwzięć PPP.

Należy jednak zaznaczyć, że z efektów działań podejmowanych w ramach Polityki PPP 2030 skorzystają również inne podmioty (patrz: schemat poniżej). Działania będą bowiem odpowiadać na potrzeby i postulaty dotyczące rozwoju rynku PPP zgłaszane przez wszystkich uczestników rynku PPP.

---

<sup>9</sup> Obecnie ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2023 r. poz. 140).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, z późn. zm) (dalej: ustawa PZP).

Schemat 1. Główni Odbiorcy korzyści z wdrożenia Polityki PPP



źródło: Opracowanie własne CJ ds. PPP

**Środki na finansowanie założonych w dokumencie działań** będą dostosowane do ich charakteru:

1. **działania CJ ds. PPP** (patrz: sekcja X) – budżet państwa oraz środki pochodzące z budżetu UE, oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
2. **realizacja projektów PPP przez JST i jednostki rządowe** – środki własne, finansowanie dłużne oraz środki pochodzące z budżetu UE, oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), środki partnera prywatnego.

#### IV. Diagnoza i perspektywy rozwoju rynku PPP

W latach 2009–2022 **podmioty publiczne wszczęły 642 postępowania PPP, tj. mające na celu wybór partnera prywatnego**. Biorąc pod uwagę okres od 2017 r., czyli od rozpoczęcia wdrażania Polityki PPP 2017, **skuteczność postępowań PPP uległa znaczącej poprawie**. W momencie wejścia w życie Polityki PPP 2017 stosunek podpisanych umów o PPP do wszczętych postępowań wynosił 23%, a na koniec 2022 r. wyniósł już 39% (wzrost na poziomie 70% wartości wyjściowej).

Do końca 2022 r. **zawarte zostały 174 umowy o PPP, których łączna wartość<sup>11</sup> wyniosła 8,9 mld PLN.**

115 umów jest w realizacji (faza przygotowawcza/zamknięcie finansowe, faza projektowania i budowy, etap operacyjny), a realizacja 59 umów o PPP zakończyła się<sup>12</sup>.

Tabela 1 przedstawia liczbę zawartych umów o PPP oraz wszczętych postępowań na wybór partnera prywatnego w poszczególnych latach od początku obowiązywania ustawy o PPP.

**Tabela 1. Postępowania PPP i zawarte umowy o PPP w latach 2009–2022**

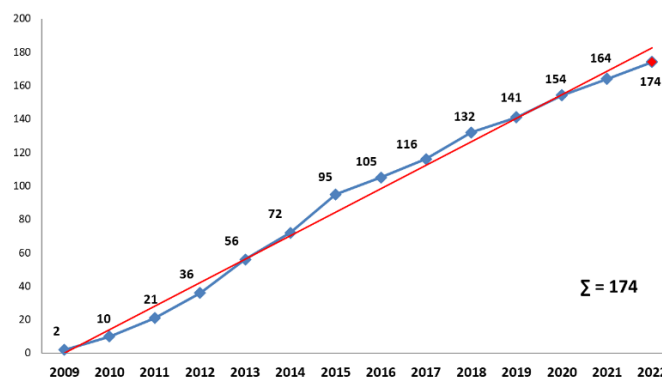
Nazwa etapu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	SUMA
Wszczęte postępowania PPP	38	60	43	80	70	52	61	60	36	47	22	31	24	18	<b>642</b>
Umowy o PPP	2	8	11	15	20	16	23	10	11	16	9	13	10	10	<b>174</b>

*źródło: Materiały własne CJ ds. PPP*

W latach 2017 i 2018 aktywność rynku w odniesieniu do nowo zawartych umów o PPP wykazywała **stopniową tendencję wzrostową**. Na mniejszą dynamikę przyrostu umów o PPP w kolejnych latach wpływ miało przede wszystkim spowolnienie gospodarcze wywołane pandemią COVID-19.

Przyrost liczby zawartych umów o PPP ilustruje wykres 1.

**Wykres 1. Przyrost liczby zawartych umów o PPP**



*źródło: Materiały własne CJ ds. PPP*

Na polskim rynku PPP w dalszym ciągu **dominują projekty o stosunkowo niewielkiej wartości**. Średnia wartość jednej umowy o PPP zawartej w okresie 2009–2022 wynosi niespełna 53 mln PLN. W tym

<sup>11</sup> Przez wartość projektu/umowy rozumiana jest wartość nakładów inwestycyjnych brutto (w projektach obejmujących inwestycje w budowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury usług publicznych) lub wartość brutto usług świadczonych w projekcie (w projektach obejmujących jedynie świadczenie usług w oparciu o istniejący majątek infrastrukturalny).

<sup>12</sup> Dane na koniec 2022 r.

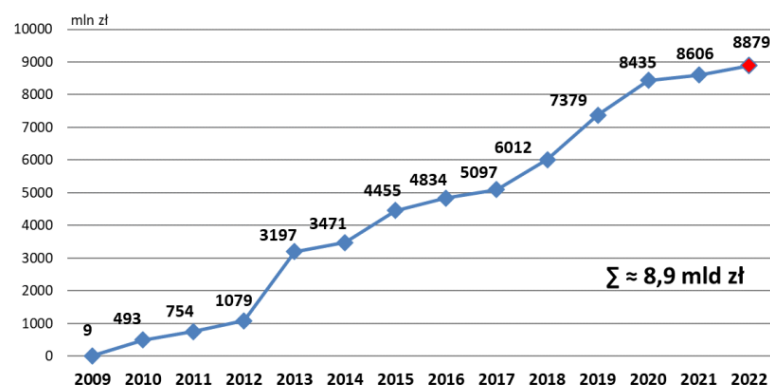
80 umów o PPP dotyczy projektów o wartości poniżej 5 mln PLN. Są to w większości projekty realizowane na podstawie umowy koncesji polegające na świadczeniu usług operatorskich.

18 umów o wartości przekraczającej 100 mln zł to 10% wszystkich 174 umów zawartych w Polsce. W okresie wdrażania Polityki PPP 2017 – tj. w latach 2017–2022, pojawiło się na rynku **kilka projektów PPP** o wartości przekraczającej 500 mln PLN – zakłady termicznego przekształcania odpadów w Olsztynie i Gdańsku oraz Krakowski Szybki Tramwaj.

W efekcie **średnia wartość projektu PPP wzrosła z ok. 47 mln PLN do ok. 53 mln PLN w 2022 r.** Ten wzrost pozwala stwierdzić, że podmioty publiczne coraz bardziej świadomie wykorzystują PPP w projektach złożonych, o dużej skali, które ze względu na swoją specyfikę będą efektywniej i lepiej zrealizowane przez kompetentnych partnerów prywatnych, a zastosowanie do ich realizacji formuły PPP przyczynia się do osiągnięcia tzw. *value for money*.

Przyrost wartości umów o PPP ilustruje wykres 2.

Wykres 2. Przyrost wartości umów o PPP



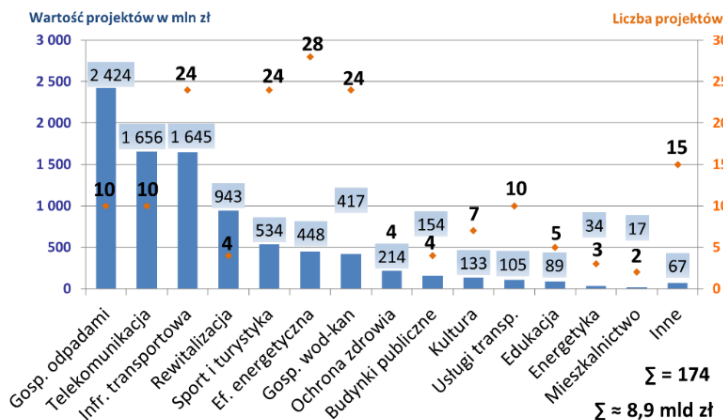
źródło: Materiały własne CI ds. PPP

Przechodząc do **diagnozy rynku PPP w ujęciu sektorowym**, można stwierdzić, że mimo zalet formuły PPP, które mogą być wykorzystane w większości sektorów, **podmioty publiczne najczęściej sięgają po PPP** w czterech sektorach. Należą do nich: efektywność energetyczna (28 umów o PPP), infrastruktura transportowa (24 umowy o PPP), infrastruktura sportowa (24 umowy o PPP) oraz gospodarka wodno-kanalizacyjna (24 umowy o PPP). Pierwsze miejsce dla projektów efektywności energetycznej w tym zestawieniu jest potwierdzeniem faktu, że formuła PPP najpełniej wpisuje się w tego typu inwestycje i pozwala na optymalizację efektu energetycznego w całym okresie realizacji, w tym zwłaszcza na zachowanie zakładanego poziomu oszczędności energii. Według wartości dominują trzy sektory: gospodarka odpadami, telekomunikacja oraz infrastruktura transportowa.

Jako że podmioty publiczne sygnalizują potrzeby inwestycyjne w różnych sektorach, np. transport (drogi), ochrona zdrowia, edukacja, budynki publiczne, oświetlenie, działania w ramach Polityki PPP 2030 obejmą możliwie szerokie spektrum sektorów, w których mogą być realizowane projekty PPP.

Podział sektorowy zawartych umów o PPP ilustruje wykres 3.

Wykres 3. Liczba i wartość zawartych umów o PPP w poszczególnych sektorach

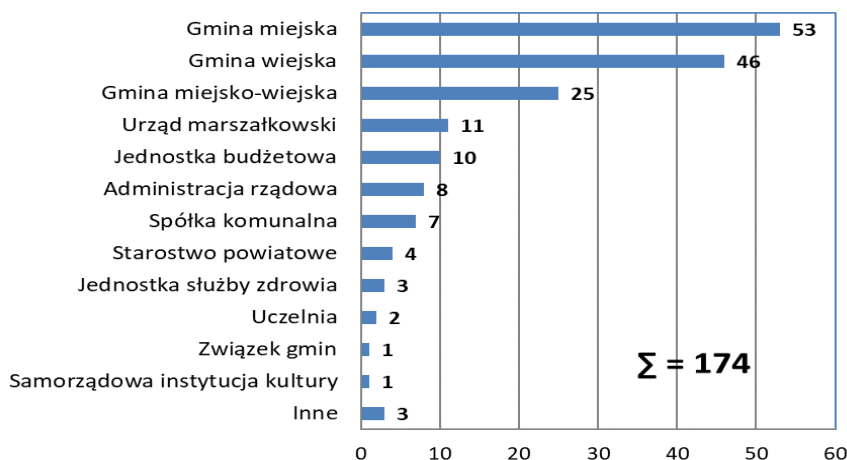


źródło: Materiały własne CJ ds. PPP

Ze względu na specyfikę polskiego rynku PPP **formuła PPP jest wykorzystywana głównie przez samorządy**. Potwierdza to statystyka zawartych umów o PPP – 158 umów (91%) zostało zawartych przez JST. Wśród podmiotów publicznych realizujących projekty PPP znajdują się również spółki komunalne, jednostki budżetowe, jednostki ochrony zdrowia i inne. Na polskim rynku dotychczas podpisano jedną umowę o PPP dla projektu rządowego obejmującą komponent infrastrukturalny – Budowa Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

Wykres 4 ilustruje liczbę umów PPP w podziale na rodzaj podmiotu publicznego.

Wykres 4. Liczba umów PPP w podziale na rodzaj podmiotu publicznego



źródło: Materiały własne CJ ds. PPP

Analiza **potencjalnych projektów do realizacji w PPP na koniec 2022 r.** wskazuje, że planowanych do realizacji jest co najmniej 56 projektów, z czego 33 (61%) znajduje się w fazie przed ogłoszeniem postępowania, natomiast pozostałe 21 (39%) znajduje się na etapie trwających postępowań PPP.

Najwięcej potencjalnych projektów zidentyfikowanych jest w sektorze infrastruktury transportowej (12), budynków publicznych (11), sportu i turystyki (8) rewitalizacji (6) i efektywności energetycznej (5 inwestycji).

Pod względem wartości zdecydowana większość (73%) to planowane projekty z sektora infrastruktury transportowej (61%) i rewitalizacji (12%). Wśród potencjalnych projektów<sup>13</sup> 20 (40%) stanowią duże inwestycje (od 40 do 100 mln zł). Przedsięwzięcia o wartości powyżej 5 mln zł stanowią 34% wszystkich inwestycji zawartych w Bazie potencjalnych projektów PPP (17 spośród 50). Największe i bardzo duże przedsięwzięcia o wartości powyżej 100 mln zł stanowią 18% wszystkich inwestycji zawartych w Bazie potencjalnych projektów PPP. Należy wskazać tu np. projekt budowy Portu Zewnętrznego w Gdyni – największy pod względem nakładów finansowych planowany projekt PPP w Polsce.

#### V. Wnioski z diagnozy rozwoju polskiego rynku PPP

Należy wyraźnie zastrzec, że uwarunkowania makroekonomiczne, z którymi mamy do czynienia od początku 2020 r., sprawiają, że określenie perspektyw rozwoju rynku PPP w Polsce wiąże się z dużą dozą niepewności. Obserwując aktualną sytuację finansową jednostek sektora finansów publicznych oraz analizując kontekst potencjalnych źródeł finansowania inwestycji publicznych, można dojść do następujących wniosków:

- Należy spodziewać się, że wobec negatywnych trendów gospodarczych i ograniczenia możliwości inwestycyjnych podmiotów publicznych, jednostki sektora finansów publicznych będą w większym niż dotychczas stopniu zainteresowane alternatywnymi formami realizacji projektów, w tym formułą PPP, co wynika z jednej strony z ogromnych potrzeb społecznych, z drugiej zaś z ograniczenia źródeł finansowania zadań publicznych. Można przewidywać, że formuła PPP będzie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem w inwestycjach generujących oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej.
- Można też spodziewać się szerszego zainteresowania wykorzystaniem formuły hybrydowej, co będzie wynikało z przewidywanych preferencji dla projektów hybrydowych w ramach naborów na dofinansowanie UE w perspektywie finansowej 2021–2027.

<sup>13</sup> 50 inwestycji bez uwzględnienia 4 projektów, których wartość na obecnym etapie nie została wskazana przez podmioty publiczne.

- Analiza zamierzeń inwestycyjnych do realizacji w PPP jasno wskazuje, że w najbliższych latach na rynku PPP nadal będą dominować projekty realizowane przez JST, w szczególności na poziomie gmin.
- Z analiz prowadzonych w kontekście planowanego wykorzystania formuły hybrydowej wynika, że w najbliższych latach nadal będą dominować projekty o relatywnie niskich nakładach inwestycyjnych (poniżej 40 mln zł brutto), często zbyt małe, aby zainteresować sektor prywatny na większą skalę<sup>14</sup>.

Działania, które przewiduje się w dalszej części Polityki PPP 2030, zostały sformułowane w taki sposób, aby były ściśle powiązane ze wskazanymi powyżej perspektywami rozwoju rynku PPP w Polsce.

## VI. Przykładowe rozwiązania w wybranych państwach UE

Na potrzeby określenia możliwych działań na rzecz rozwoju PPP w Polsce **przeanalizowano również sytuację w innych krajach Unii Europejskiej**. Do oceny wybrano państwa, które mają duże doświadczenie w realizacji projektów PPP (Francja, Irlandia, Niemcy, Grecja, Portugalia), oraz państwa, gdzie rynek PPP jest na etapie rozwoju zbliżonym do polskiego rynku PPP (Czechy, Słowacja, Litwa).

W każdym z tych państw funkcjonują jednostki centralne ds. PPP. Podejmowane są w nich także działania, które mogą stanowić dobrą praktykę do inicjatyw planowanych do podjęcia w ramach realizacji Polityki PPP 2030. Zestawienie w przedmiotowym zakresie znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Informacje dotyczące jednostek oraz pełnionych przez nie funkcji

Państwo	Jednostka	Przykładowe zadania
Czechy	Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tworzenie ram prawnych,</li> <li>• kontrola i monitorowanie wpływu budżetowego projektów PPP,</li> </ul>
Litwa	Centralna Agencja Zarządzania Projektami (CPMA) – agencja rządowa powiązana z Ministerstwem Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doradztwo dla podmiotów publicznych i prywatnych w przygotowaniu i realizacji projektów inwestycyjnych (w tym projektów PPP),</li> <li>• opracowywanie wytycznych, rekomendacji i innych dokumentów dot. realizacji projektów PPP,</li> <li>• wnioskowanie do Ministerstwa Finansów w celu usprawnienia aktów normatywnych dot. PPP,</li> <li>• gromadzenie danych nt. projektów PPP (umowy, zmiany w umowach i inne),</li> <li>• rozpowszechnianie informacji dot. doświadczeń w przygotowaniu i realizacji projektów PPP,</li> </ul>
Słowacja	Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowanie wytycznych PPP,</li> <li>• obowiązkowe opiniowanie skutków realizacji projektu w zakresie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dla koncesji równej lub przekraczającej 5 548 000 EUR),</li> <li>• opiniowanie umów w sprawie projektów PPP pod kątem ich wpływu na dług publiczny,</li> </ul>

<sup>14</sup> KPM 2030, Wyzwanie IX Poprawa zdolności inwestycyjnych miast.



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• prowadzenie bazy danych projektów PPP (koncesji na roboty budowlane realizowanych przez jednostki administracji publicznej),</li> <li>• świadczenie usług doradczych w zakresie przygotowania projektów PPP,</li> </ul>
Portugalia	<b>Jednostka Techniczna ds. monitorowania projektów PPP (UTAP)</b> – odrębna jednostka administracji podlegająca Ministerstwu Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• budowanie kompetencji podmiotów publicznych w zakresie PPP,</li> <li>• promocja PPP,</li> <li>• doradztwo przy przygotowaniu i realizacji rządowych projektów PPP,</li> </ul>
Grecja	<b>Specjalny Sekretariat ds. Partnerstw Publiczno-Prywatnych (EGSDIT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• identyfikacja robót lub usług, które mogą zostać zbudowane lub dostarczone w ramach PPP,</li> <li>• promowanie PPP,</li> <li>• wspieranie podmiotów publicznych w przeprowadzaniu postępowań PPP,</li> <li>• monitorowanie realizacji PPP,</li> <li>• sprawozdawczość (np. na potrzeby komisji parlamentarnych) w zakresie PPP,</li> </ul>
Francja	<b>Misja wspierająca finansowanie infrastruktury (FIN INFRA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doradztwo dla podmiotów publicznych,</li> <li>• upowszechnianie dobrych praktyk,</li> <li>• doradztwo w zakresie oceny pod kątem prawnym dokumentacji projektowej,</li> <li>• wsparcie w zakresie negocjacji zmian umowy,</li> <li>• wsparcie w zakresie osiągnięcia wskaźników projektu,</li> <li>• wsparcie w zakresie refinansowania projektu,</li> </ul>
Niemcy	<b>Partnerschaft Deutschland (PD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doradztwo organizacyjne i wsparcie przy przygotowaniu i wdrażaniu projektów PPP,</li> </ul>
Irlandia	<b>Narodowa Agencja Finansowania Rozwoju (NDFA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie ogólnych ram dla PPP (prawo i wytyczne),</li> <li>• odpowiada za doradztwo, finansowanie, zamówienia i wsparcie dla sektora publicznego przy wyborze modelu realizacji inwestycji infrastrukturalnych.</li> </ul>

źródło: Opracowane własne CJ ds. PPP, na podstawie szczegółowych kwestionariuszy do raportu *Benchmarking Infrastructure 2020* (<https://bpp.worldbank.org/>)

Analiza porównawcza danych z tabeli 2 pozwala na wniosek, że **CJ ds. PPP realizuje zadania podobne do jednostek** ze wszystkich wymienionych powyżej krajów. Tym niemniej, ze względu na odmienną specyfikę rynków PPP (wielkość rynku, przepisy prawa itp.), zakres i skala tych działań nie są tożsame. Poniżej zawarto informacje nt. najbardziej charakterystycznych cech i aktywności jednostek w poszczególnych państwach UE. Poniżej zaprezentowane są niektóre działania podejmowane przez rządy poszczególnych państw na rzecz rozwoju PPP.

W **Republice Czeskiej**, jak wskazuje Agencja Promocji Biznesu i Inwestycji – CzechInvest, funkcjonuje wyspecjalizowana jednostka – Instytut Wstępnych Konsultacji Rynku – która jest odpowiedzialna za pozyskiwanie informacji przez badania rynku. Ma ona wiedzę i kompetencje dotyczące przeprowadzania testowania rynku, jak również z uwagi na profesjonalny charakter, posiada kanały komunikacyjne z licznymi wykonawcami specjalizującymi się w danej dziedzinie, co pozwala na pozyskanie wiarygodnych danych.

W przypadku **Litwy** wypracowano rozbudowaną ścieżkę realizacji projektów rządowych. Instytucja zainteresowana realizacją rządowego projektu PPP przekazuje swój pomysł do Centralnej Agencji Zarządzania Projektami (CPMA). Po uzyskaniu opinii CPMA projekt podlega ocenie Ministerstwa Finansów, a następnie Komisji PPP, Rządu i Parlamentu. Po uzyskaniu wymaganych opinii podmiot publiczny przygotowuje dokumentację dotyczącą wyboru partnera prywatnego, która również podlega opinii CPMA. Projekt umowy poddawany jest natomiast ocenie Ministerstwa Finansów. Dopiero wówczas jest możliwe podpisanie umowy o PPP.

Rozwiązania litewskie zapewniają w przypadku projektów rządowych ich ocenę pod kątem adekwatności zastosowania formuły PPP. Dają również podmiotom publicznym z sektora rządowego pewność co do zgodności z prawem prowadzonego wyboru partnera prywatnego i pozwalają na poziomie państwowym na nadzór nad realizacją inwestycji rządowych.

System zastosowany w **Słowacji** pozwolił na wypracowanie dużej liczby dokumentów metodologicznych i wzorcowych oraz wytycznych, które pozwalają na lepsze i bardziej precyzyjne przygotowanie postępowania PPP, badanie wpływu umowy PPP na zadłużenie sektora publicznego, analizy wpływu umowy na przyszłe zobowiązania sektora publicznego czy minimalizowanie ryzyk.

W przypadku **Portugalii** specyficznym rozwiązaniem jest procedura badania adekwatności okresu trwania partnerstwa do konkretnych okoliczności i specyfiki każdego projektu z uwzględnieniem w szczególności okresu spłaty finansowania oraz rozłożonych w czasie płatności partnera publicznego i projektu PPP. Projekt planowany do realizacji w formule PPP przedstawiany jest do oceny przez ministra finansów i ministra odpowiedzialnego za dany sektor gospodarki, którzy podejmują decyzję o warunkach i terminie rozpoczęcia realizacji danego projektu. Informacja przedstawiona do oceny zawiera m.in. oszacowanie bezpośrednich i pośrednich opłat brutto dla sektora publicznego, a także potencjalny wpływ ryzyk na sektor publiczny.

W **Grecji** na uwagę zasługuje procedura tworzenia *project pipeline*. Podmioty publiczne, które zamierzają prowadzić PPP, muszą złożyć odpowiedni wniosek do Specjalnego Sekretariatu ds. PPP (EGSDIT) wraz z dokumentacją potwierdzającą jego wykonalność. Dane te powinny dać rzetelny obraz projektu i środków finansowych wymaganych w całym cyklu życia projektu. EGSDIT ocenia, czy projekt jest możliwy do wdrożenia w formule PPP. W przypadku gdy wniosek zostanie oceniony pozytywnie, EGSDIT umieszcza go w tzw. „Wykazie proponowanych partnerstw”. Następnie projekt podlega ocenie Międzyresortowego Komitetu ds. PPP (DESDIT). Po wydaniu pozytywnej decyzji EGSDIT włącza projekt na listę i koordynuje wybór partnera prywatnego.

W **Irlandii**, gdzie system PPP oparty jest na systemie brytyjskim, wartym zainteresowania rozwiązaniem jest obowiązkowe doradztwo centralnej jednostki dla projektów o wartości powyżej

30 mln euro. NDFA może wchodzić w rolę zamawiającego dla innych podmiotów/podmiotu, a następnie przekazuje uprawnienia związane z realizowaniem projektów PPP podmiotom publicznym będącym promotorami projektu. Jest to rozwiązanie, które ułatwia pakietowanie projektów samorządowych. Pozwoliło ono z sukcesem realizować w Irlandii największy w Europie program PPP dot. mieszkań o umiarkowanych czynszach na terenie różnych miejscowości „pod parasolem rządowym”. NDFA przewodniczy również Komitetowi Sterującemu wysokiego szczebla, który nadzoruje postępy w realizacji projektów PPP (programowe projekty budownictwa mieszkaniowego i budynków edukacyjnych).

We **Francji** zaangażowanie centralnej rządowej jednostki w projekty PPP jest szerokie i obejmuje etap od przygotowania projektu po jego fazę operacyjną, np. wybór formuły realizacji projektów, doradztwo w zakresie oceny pod kątem prawnym dokumentacji projektowej, wsparcie w zakresie negocjacji zmian umowy, wsparcie w zakresie osiągnięcia wskaźników projektu<sup>15</sup>.

Warto też zauważyć, że we Francji Ministerstwo Budżetu i Ministerstwo Gospodarki wyraża zgodę na rozpoczęcie procedury wyboru partnera prywatnego przez podmioty państwowe i podpisanie umowy o PPP<sup>16</sup>.

W **Niemczech** PPP nie jest uregulowane odrębnym aktem prawnym. Ze względu na federalny charakter organizacji polityczno-administracyjnej kraju odpowiednie wytyczne i ważne kwestie związane z PPP są regulowane na poziomie landów, które mają odpowiednie uprawnienia. Partnerschaft Deutschland (PD), która wskazywana jest jako centralna jednostka ds. PPP<sup>17</sup>, oferuje m.in. doradztwo organizacyjne oraz wsparcie w zakresie koncepcji i realizacji kompleksowych projektów wyłącznie dla sektora publicznego. Podmiot ten świadczy doradztwo we wszystkich fazach projektów inwestycyjnych, tj. od testów do realizacji projektów infrastrukturalnych.

Należy podkreślić, że Niemcy to zaawansowany rynek PPP, jednak ze względu na federacyjny ustrój państwa system niemiecki stanowi dość specyficzny przykład trudny do ewentualnej adaptacji przyjętych tam rozwiązań na rynek polski.

## VII. Wnioski z analizy rozwiązań na wybranych rynkach zagranicznych

W Polsce CJ ds. PPP promuje wykorzystanie testowania rynku przez podmioty publiczne na etapie przygotowania projektu, co pozwala na możliwie wczesną ocenę wykonalności projektu i zainteresowania partnerów prywatnych danym przedsięwzięciem.

<sup>15</sup> <https://www.economie.gouv.fr/fininfra>

<sup>16</sup> [https://storage.googleapis.com/wb-bid/Economy/Full/BID\\_2020\\_France\\_PPP\\_Full.pdf](https://storage.googleapis.com/wb-bid/Economy/Full/BID_2020_France_PPP_Full.pdf)

<sup>17</sup> [https://storage.googleapis.com/wb-bid/Economy/Full/BID\\_2020\\_Germany\\_PPP\\_Full.pdf](https://storage.googleapis.com/wb-bid/Economy/Full/BID_2020_Germany_PPP_Full.pdf)

Na polskim rynku PPP, podobnie jak w Litwie, zastosowane zostały narzędzia oceny projektów przewidzianych do realizacji w formule PPP – fakultatywna ocena planowanych projektów PPP (nie tylko rządowych) – opinia PPP.

Podobnie jak w Słowacji, w Polsce opracowywane i upowszechniane są wytyczne, których celem jest dokładne wskazanie najważniejszych etapów przygotowania i realizacji projektu PPP. *Project pipeline* (lista potencjalnych projektów do realizacji w formule PPP) w Polsce obejmuje zarówno sektor rządowy, jak i pozostałe podmioty publiczne i jest publikowany na rządowym portalu dedykowanym tematyce PPP.

Wyżej opisane irlandzkie tworzenie programów grupujących małe projekty PPP na poziomie regionalnym lub centralnym należy poddać szerszej analizie pod kątem możliwości wdrożenia na rynku polskim PPP.

Rozwiązania francuskie, jak już wskazano, swoim zakresem obejmują kwestie podobne do oferty CJ ds. PPP, przy czym różnice dotyczą szerszego zakresu działań tamtejszej jednostki ds. PPP lub wzmocnienia prawnego (obligatoryjność pewnych działań – a nie dowolność, jak na polskim rynku PPP). Obserwując jednak polski rynek PPP, wydaje się, że na obecnym etapie wzmocnienie stosowanych rozwiązań wymagałoby zapewnienia odpowiednich zasobów dla realizacji obowiązków wszystkich podmiotów zaangażowanych (podmiotów publicznych, CJ ds. PPP lub innych ministerstw). Należy jeszcze poddać dalszej ocenie funkcjonowanie wprowadzonych narzędzi (Opinia PPP, Test PPP) przed ich ewentualnym dalszym wzmocnieniem.

Powyższe wskazuje, że działania podejmowane przez CJ ds. PPP są zgodne z międzynarodowymi standardami, jakie przyjęte są na rynkach PPP na podobnym etapie rozwoju jak rynek polski.

Jednocześnie podkreślić należy istotną różnicę w odniesieniu do projektów rządowych na rozwiniętych rynkach PPP – są tam one realizowane, a poszczególne kraje wypracowały stosowne narzędzia wspierające ich realizację.

### **VIII. Cel strategiczny Polityki PPP 2030 i kierunki interwencji**

*Celem strategicznym Polityki PPP 2030 jest upowszechnianie formuły PPP na rzecz zapewnienia efektywności, jakości oraz trwałości inwestycji publicznych przy założeniu długoterminowej maksymalizacji korzyści społeczno-ekonomicznych.*

Cel strategiczny Polityki PPP 2030 jest spójny z celem głównym średniookresowej strategii rozwoju kraju<sup>18</sup>. Zakładać należy bowiem, że podniesienie efektywności, jakości oraz trwałości inwestycji publicznych będzie miało wpływ na tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski

<sup>18</sup> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Ponadto zarówno cel strategiczny, jak i kierunki interwencji wpisują się w Cel szczegółowy I SOR: Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną.

Cel strategiczny zostanie osiągnięty przez następujące kierunki interwencji, planowane do realizacji przez działania opisane w rozdziale X:

- ✓ zwiększenie **świadomości jednostek publicznych** w zakresie rozważania PPP jako równoważnej, alternatywnej metody dostarczania infrastruktury i wysokiej jakości usług publicznych,
- ✓ **odciążenie budżetów jednostek publicznych** w fazie inwestycyjnej przez zapewnienie finansowania przez partnerów prywatnych (w tym z ewentualnym wykorzystaniem instrumentów finansowych oferujących wsparcie na preferencyjnych warunkach),
- ✓ **wdrożenie innowacyjnych rozwiązań** w zakresie infrastruktury i jej utrzymania oraz w zakresie świadczenia usług publicznych,
- ✓ utrzymanie **przejrzystych zasad wykorzystania formuły PPP** i transparentnego procesu wyboru partnera prywatnego,
- ✓ **wspieranie podmiotów publicznych** na etapie przygotowania i realizacji projektów PPP,
- ✓ **szersze wykorzystanie formuły hybrydowej** i łączenia PPP z dofinansowaniem ze środków krajowych w projektach infrastrukturalnych zapewniające podniesienie efektywności i trwałości projektów.

#### **IX. Bariery rozwojowe na rynku PPP**

Działania zrealizowane w ramach wdrażania Polityki PPP 2017 **znacznie ograniczyły liczbę barier dla rozwoju rynku PPP w Polsce**. Wśród wyeliminowanych barier można wskazać m.in. brak czytelnej struktury instytucjonalnej w obszarze PPP, brak optymalizacji rozwiązań prawnych czy brak bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP.

Tym niemniej analiza obecnego stanu rynku PPP pozwala stwierdzić, że wraz ze zmianami, jakie na nim zachodzą, można zaobserwować **wyzwania rozwojowe**, których ograniczenie lub wyeliminowanie jest konieczne dla utrzymania trendu rozwoju. Wśród przedmiotowych wyzwań (barier), wpływających na ostrożność podmiotów publicznych w sięganiu po formułę PPP, należy wyróżnić:

1. Niewystarczający poziom wiedzy i kompetencji w zakresie PPP wśród podmiotów publicznych

W toku wdrażania Polityki PPP 2017 CJ ds. PPP zrealizowała szereg działań, w tym głównie szkoleniowo-informacyjnych, które spowodowały, że wiedza na temat formuły PPP dotarła do większej liczby osób, przede wszystkim do pracowników podmiotów publicznych odpowiedzialnych za inwestycje.

Tym niemniej bariera nadal występuje – w dalszym ciągu liczba podmiotów publicznych posiadających tę wiedzę i kompetencje jest zbyt niska. Stosunkowo niewiele podmiotów publicznych (zwłaszcza mniejszych), wobec braku wiedzy, a nawet świadomości o formule PPP, nie decyduje się na jej wykorzystanie przy realizacji inwestycji, co uniemożliwia wykorzystanie wartości dodanej, jaką niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne.

Strona publiczna sygnalizuje również, że w związku z brakiem wiedzy i kompetencji w zakresie PPP, problematyczny jest nie tylko wybór doradców (sformułowanie wymagań w sposób gwarantujący wybór wysokiej jakości doradcy), ale również ocena ich pracy oraz wdrażanie sformułowanych przez nich rekomendacji. Ponadto istotną barierą w realizacji inwestycji w formule PPP jest brak funduszy w fazie przygotowawczej na niezbędne ekspertyzy, badania, analizy popytu, dokumentacje techniczne, koncepcje, w tym na opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego – szczególnie istotnego dokumentu dla procesu realizacji inwestycji PPP<sup>19</sup>.

Dzięki wdrożeniu Polityki PPP 2017, obok realizacji szkoleń oraz warsztatów, utworzono i nieodpłatnie udostępniono liczne źródła wiedzy o formule PPP, m.in. e-learning, publikacje on-line, informacje o dobrych praktykach PPP, materiały w formie pytań i odpowiedzi. Powiększono również bazę publikacji w zakresie PPP dostępnych na [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl).

2. Brak systemowego podejścia do uwzględniania formuły PPP jako sposobu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, w tym niewystarczający poziom wykorzystania Testu PPP

*Bariera jest powiązana z tą wskazaną w punkcie 1, jednak z uwagi na duże znaczenie dla prawidłowej realizacji projektu PPP – została wyodrębniona.*

Podmioty publiczne (działając indywidualnie lub kolegialnie, w zależności od charakteru projektu) nie biorą pod uwagę możliwości wykorzystania formuły PPP przy realizacji planowanych przez siebie przedsięwzięć inwestycyjnych. Skutkuje to brakiem analizy możliwości wykorzystania formuły PPP na etapie przygotowania dokumentów planistycznych/strategicznych dot. inwestycji publicznych na obszarze danej JST, w regionie czy też w danym sektorze (w odniesieniu do inwestycji podmiotów rządowych).

<sup>19</sup> KPM 2030, Wyzwanie IX Poprawa zdolności inwestycyjnych miast.

Sytuacja ta sprawia, że podmioty publiczne sięgają po znane i z powodzeniem stosowane metody tradycyjne nawet tam, gdzie PPP mogłoby przynieść dodatkowe korzyści.

Co ważne, w odniesieniu do planów inwestycyjnych administracji rządowej, zgodnie z treścią Polityki zakupowej państwa<sup>20</sup>:

„Kierownik zamawiającego powinien również rozważyć możliwość zaspokojenia poszczególnych potrzeb zakupowych przez zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym albo umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi.”.

Powyższe wskazuje, że PPP należy traktować jako formułę równoważną tradycyjnym zamówieniom publicznym i wybrać tę, która jest najwłaściwsza do realizacji danej inwestycji. Podmioty publiczne z sektora rządowego powinny zatem analizować wdrażane przez siebie projekty i wskazywać najkorzystniejsze sposoby ich wdrożenia.

Jak wykazało badanie ewaluacyjne z 2021 r., Test PPP wykorzystywany był w bardzo małym stopniu. Do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wpłynęły w okresie objętym badaniem ewaluacyjnym dwa wnioski o opinie w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa o szacowanej kwocie powyżej 300 mln zł<sup>21</sup>, co stanowi nikłą część wszystkich działań inwestycyjnych przygotowywanych w tym czasie w naszym kraju. Fakt ten wynikać mógł po części z braku wiedzy o konieczności przeprowadzenia Testu PPP. Poza tym w szeregu inwestycji zastosowanie miały ustawowe wyłączenia z obowiązku przeprowadzenia Testu PPP.

W związku z powyższym rodzą się poważne wątpliwości co do stosowania Testu PPP w obecnym kształcie. Zasadnym wydaje się kontynuacja Testu PPP przy rozważeniu możliwości jego odformalizowania i jednoczesnym dalszym upowszechnianiu wiedzy na jego temat.

### 3. Problemy podmiotów publicznych w zarządzaniu realizacją umowy o PPP

*Bariera jest powiązana z tą wskazaną w punkcie 1, jednak z uwagi na duże znaczenie dla prawidłowej realizacji projektu PPP – została wyodrębniona.*

Po zawarciu umowy o PPP i rozpoczęciu wdrażania projektu, podmiot publiczny powinien być przygotowany do tego, aby monitorować realizację projektu, aktywnie uczestniczyć w jego wdrażaniu i reagować na ewentualne zagrożenia dla jego realizacji. Wciąż jednak są zauważalne problemy z zarządzaniem umową o PPP.

<sup>20</sup> Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. poz. 125).

<sup>21</sup> Obecnie zgodnie z przepisami kwota ta wynosi 500 mln PLN.

W swoim raporcie NIK<sup>22</sup> zauważyła, że jednym z najczęściej występujących mankamentów w sferze zarządzania umowami PPP jest brak dostosowania, przez większość podmiotów publicznych podejmujących się przedsięwzięć PPP, struktury organizacyjnej do zadań związanych z zarządzaniem tymi projektami. Brak zespołu ds. zarządzania umową o PPP, zdaniem NIK, wpływa negatywnie na osiągnięcie celu zarządzania, którym jest upewnienie się, że usługi są dostarczane nieprzerwanie i zgodnie z wymaganiami zawartymi w umowie o PPP. Kompetentny zespół projektowy jest jednym z kluczowych czynników sukcesu zarządzania umową o PPP. Dzięki rządowym Wytycznym PPP świadomość podmiotów publicznych na temat konieczności tworzenia zespołów projektowych dla przedsięwzięć PPP jest coraz większa. Również członkowie takich zespołów mają coraz większe kompetencje w zakresie PPP lub dbają o to, aby je nabywać i poszerzać. Pożądanym jest dalsze upowszechnianie wiedzy w tym zakresie wśród podmiotów publicznych.

Ponadto, w przypadku niektórych umów o PPP, brak jest odpowiednich mechanizmów bieżącej kontroli jakości świadczonych przez partnera prywatnego usług, jak również osiągnięcia kluczowych wskaźników ilościowych i jakościowych określonych w umowie o PPP. Problemy te zostały częściowo rozwiązane przez wskazanie odpowiednich procedur w Wytycznych PPP Tom IV Zarządzanie umową o PPP. Rozwiązania wymagają jednak dalszego upowszechniania przez CJ ds. PPP. W realizacji tych zadań podmiot publiczny może korzystać ze wsparcia ekspertów zewnętrznych lub wytycznych opracowanych przez CJ ds. PPP w ramach Polityki PPP 2017, jednak należy podkreślić, że finalna odpowiedzialność za realizację przedsięwzięcia na wszystkich etapach spoczywa na podmiocie publicznym i powinien on mieć niezbędne kompetencje i zasoby do realizacji zadań związanych z zarządzaniem umową o PPP.

#### 4. Niewystarczający poziom wykorzystania formuły hybrydowej (priorytetyzacja wykorzystania finansowania bezzwrotnego do realizacji inwestycji w formule tradycyjnej)

Realizacja projektu w formule hybrydowej może przyczynić się do istotnej poprawy efektywności i trwałości takich przedsięwzięć. Dodatkowo zaangażowanie w projekt PPP środków zewnętrznych, np. dotacji UE, powoduje, że projekt w całym cyklu jego życia staje się tańszy dla podmiotu publicznego, ponieważ to finansowanie UE wpływa na obniżenie opłaty za dostępność lub opłat od użytkowników końcowych.

Na rynku dostępne są liczne źródła bezzwrotnego finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek publicznych – środki pochodzące z budżetu państwa, w tym z rządowych programów inwestycyjnych, funduszy celowych i innych oraz środki z budżetu UE.

<sup>22</sup> Kontrola pn. Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym. Informacja o wynikach kontroli dostępna jest na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/l/20/007/KGP/>



Podmioty publiczne, planując inwestycje, kierują się kryterium dostępności bezzwrotnego finansowania na dany cel inwestycyjny. Z jednej strony jest to zrozumiałe, ponieważ jednostki te chcą w jak największym stopniu wykorzystać dofinansowanie, aby odciążyć własny budżet. Z drugiej jednak strony należy pamiętać o tym, że pozyskanie np. finansowania ze środków UE wiąże się nie tylko z formalnościami, ale przede wszystkim z koniecznością zapewnienia środków na wkład własny do projektu. Niejednokrotnie wkład ten pokrywany jest przez podmiot publiczny z finansowania zwrotnego (np. pożyczki).

Powyższe nie oznacza jednak, że środki publiczne, w tym fundusze UE, muszą stanowić konkurencję dla formuły PPP i zastępować tę formułę. Wręcz przeciwnie, wykorzystanie formuły hybrydowej pozwala na osiągnięcie efektu synergii przez połączenie jakości i efektywności inwestycji realizowanej w PPP z jednoczesnym zmniejszeniem obciążenia budżetu podmiotu publicznego.

Najczęściej jednak, po uzyskaniu współfinansowania, podmioty publiczne realizują inwestycje w modelu tradycyjnym, czyli według dobrze znanego im schematu. Wysoce prawdopodobne jest jednak, że ich realizacja w formule PPP albo w formule hybrydowej byłaby bardziej efektywna.

#### 5. Niewystarczający poziom konkurencji na rynku usług doradczych

Działania wdrażane przez CJ ds. PPP w latach 2017–2022 w znacznym stopniu podwyższyły świadomość podmiotów publicznych co do korzyści dla przygotowania i realizacji projektu PPP, jakie niesie wykorzystanie profesjonalnego doradztwa, w tym świadczone bezpośrednio przez CJ ds. PPP.

Doradcy, wyposażeni w odpowiednie kompetencje prawne, finansowe i techniczne, stanowią istotne wsparcie podmiotów publicznych – uzupełniają ich umiejętności, pozwalając na właściwe przygotowanie projektów PPP, co przekłada się na uniknięcie problemów na etapie wdrażania.

Poziom dostępności wykwalifikowanego doradztwa i konkurencji na rynku jest niewystarczający – niewielka liczba podmiotów doradczych jest zainteresowana wspieraniem projektów PPP. Na taką sytuację miał wpływ m.in. brak wiarygodnego pipeline’u projektów PPP (taki pipeline powstał dopiero w trakcie wdrażania Polityki PPP 2017 i wciąż jest udoskonalany) i brak dużych projektów (w tym rządowych). W tej sytuacji wiele firm doradczych zrezygnowało z zespołów wyspecjalizowanych w PPP, co wpłynęło na efektywność usług doradczych.

Dodatkowo małe, lokalne podmioty doradcze wciąż potrzebują rozwoju swych zasobów, aby świadczyć usługi w tym zakresie w stopniu gwarantującym odpowiednie przygotowanie i realizację projektu PPP.

Podkreślić należy jednocześnie, że wciąż są widoczne problemy podmiotów publicznych w określaniu wymogów w postępowaniach na wybór doradcy, trudności we współpracy między podmiotami publicznymi i doradcami (np. długie procesy decyzyjne, wstrzymywanie działań przygotowawczych czy postępowań PPP).

#### 6. Wysoki koszt pozyskania finansowania wydatków na realizację projektu PPP

W zdecydowanej większości przypadków partnerzy prywatni pozyskują finansowanie zewnętrzne na pokrycie kosztów inwestycyjnych w projektach PPP. Wynika to z faktu, że finansowanie tego typu jest dla przedsiębiorcy mniej kosztowne niż angażowanie kapitału własnego. Finansowanie jest pozyskiwane na warunkach rynkowych, które nie uwzględniają preferencji dla formuły PPP, przez co – biorąc pod uwagę specyfikę PPP – koszty finansowania mogą być wyższe niż w projektach tradycyjnych.

Jako że koszty pozyskania finansowania zwiększają wartość oferty partnera prywatnego, konieczność ich poniesienia spoczywa *de facto* na podmiocie publicznym. Co więcej, przedsiębiorcy, w szczególności mniejsze firmy, wobec problemów z brakiem środków własnych oraz z pozyskaniem finansowania zwrotnego, nie ubiegają się o pełnienie roli partnera prywatnego, przez co pewna liczba projektów PPP nie zostaje zrealizowana.

Dodatkowo podmioty publiczne sygnalizują CJ ds. PPP potrzebę zapewnienia długoterminowego, preferencyjnego względem warunków rynkowych, finansowania zwrotnego, które będzie mogło być przeznaczone na sfinansowanie opłaty za dostępność.

W związku ze światowym kryzysem ekonomicznym jest obserwowany znaczny wzrost kosztów pozyskania środków finansowych na rynku instytucji bankowych. Co więcej, prognozy przewidują, że sytuacja ta może się utrzymać przez kilka lat. Nie można zatem wykluczyć, że koszt ten będzie nadal wzrastał.

#### 7. Brak pewności (po stronie podmiotów publicznych) w zakresie klasyfikacji budżetowej zobowiązań publicznych z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego

Kwestia wpływu zobowiązań wynikających z umowy o PPP (przede wszystkim dotyczących wypłacania partnerowi prywatnemu opłaty za dostępność) na poziom długu jednostek publicznych jest jednym z czynników decydujących o tym, czy dana jednostka przystąpi do realizacji inwestycji w formule PPP.

Mimo tego, że obecnie obowiązujące przepisy wskazują na to, jak podział ryzyk między stronami umowy o PPP przekłada się na przedmiotową kwestię, podmioty publiczne nie mają pewności, że w przypadku ich projektu organy sprawujące nadzór nad ich działalnością finansową wydadzą interpretację, która potwierdzi założenia. Organy wydają swoje interpretacje w oparciu

o kontrole dokonywane *ex post*, już po zawarciu umowy o PPP, co może wiązać się z ryzykiem odmiennej klasyfikacji danej umowy.

8. Brak systemowego podejścia do analizy inwestycji publicznych (na etapie realizacji) pod kątem ich efektywności i *value for money*

Raport NIK<sup>23</sup> i badanie ewaluacyjne z 2021 r. potwierdzają, że w przypadku większości projektów PPP korzyści płynące z zastosowania tej formuły nie są badane na etapie operacyjnym projektu. Może to prowadzić do sytuacji, w których założone na etapie oceny efektywności korzyści dla społeczeństwa nie zostaną osiągnięte lub zostaną osiągnięte w zbyt małym wymiarze. Brak monitorowania przedmiotowych parametrów projektów sprawia, że promotorzy projektów nie są w stanie podjąć ewentualnych działań zaradczych.

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

## Schemat 2. Powiązanie zaplanowanych działań ze zidentyfikowanymi barierami rynku PPP



źródło: Opracowanie własne CJ ds. PPP

## X. Działania do podjęcia

Jak wykazało badanie ewaluacyjne Polityki PPP 2017, realizacja działań określonych w tym dokumencie przyniosła pozytywne efekty dla rozwoju polskiego rynku PPP. W dalszym ciągu można jednak zidentyfikować wyzwania i bariery rozwojowe dla wykorzystania formuły PPP w Polsce (patrz: sekcja IX). Dlatego **większość z działań będzie kontynuowana**. Ich zakres zostanie **zmodfikowany**, z uwzględnieniem **aktualnej sytuacji na rynku**.

**Głównym odbiorcą zaplanowanych działań będą jednostki sektora finansów publicznych – tj. podmioty z sektora rządowego i JST.** Ponadto działaniami objęte będą **pozostałe podmioty publiczne**.

Działania zaprogramowane do roku 2030 stanowią kontynuację działań planowanych na rzecz rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w średniookresowej strategii rozwoju kraju<sup>24</sup>.

Podjęte zostaną następujące działania:

- 1. Utrzymanie kompleksowych i spójnych ram prawnych w obszarze PPP** – dzięki działaniom CJ ds. PPP ramy prawne dla PPP są co do zasady zgodne z międzynarodowymi standardami, spójne i kompleksowe. Obecnie jest niezbędne prowadzenie bieżącego monitoringu otoczenia prawnego PPP i cyklicznego przeglądu prawa pod kątem spójności i ewentualnych barier w wykorzystaniu formuły PPP. W uzasadnionych przypadkach będą wprowadzane nowe przepisy lub zainicjowane przeprowadzenie zmian obowiązujących przepisów w celu wyeliminowania pojawiających się niespójności czy utrudnień dla PPP. Konieczna jest również rewizja obecnej ustawy o PPP i modyfikacja przepisów, które okazały się, w latach wdrażania Polityki PPP 2017, wymagającymi dalszych zmian.
- 2. Opracowanie i szerokie upowszechnienie wytycznych i dokumentów systemowych w obszarze PPP** – opracowane zostaną publikacje uzupełniające i aktualizujące, dostępne na czas opracowania Polityki PPP 2030, zasoby. Planowane jest opublikowanie dokumentów dotyczących m.in.:
  - sektorowych wzorów umów,
  - rozstrzygania sporów w przedsiębiorstwach PPP,
  - waloryzacji wynagrodzenia partnera prywatnego,
  - kluczowych wskaźników produktu/standardów utrzymania,
  - realizacji projektów hybrydowych,
  - analizy różnic między umową PPP przewidującą wykorzystanie nieruchomości podmiotu publicznego w formie dzierżawy zawieraną w oparciu o przepisy ustawy

<sup>24</sup> (patrz sekcja IV SOR pn. Kierunki interwencji, pkt 5) 5. Zwiększenie efektywności wydatków publicznych w zakresie dot. dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych.

o PPP/ustawy koncesyjnej a klasyczną umową dzierżawy zawieraną w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami

- 3. Zapewnienie informacji o rynku PPP przez prowadzenie 2 baz – bazy potencjalnych projektów PPP i bazy zawartych umów PPP** – bazy nadal będą dostępne na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl). Będą one aktualizowane na bieżąco, przy czym baza potencjalnych projektów PPP nie rzadziej niż raz na kwartał.

Warto zaznaczyć, że w ramach nowelizacji ustawy o PPP wprowadzono rozwiązania prawne zapewniające CJ ds. PPP dostęp do aktualnych danych bezpośrednio od podmiotów publicznych realizujących projekty. Wprowadzono też rozwiązania technologiczne, usprawniające proces przekazywania informacji z podmiotów publicznych do CJ ds. PPP.

- 4. Zapewnienie doradztwa dla podmiotów publicznych** – w szczególności doradztwa kompleksowego (aspekty prawne, techniczne i ekonomiczno-finansowe), na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP, uzyskania finansowania oraz realizacji umowy o PPP. Obok wsparcia kompleksowego, będzie realizowane również wsparcie *ad hoc*, dostosowane do specyfiki danego projektu i oczekiwań podmiotu publicznego. Wsparcie powinno być dostosowane do struktury polskiego rynku PPP oraz skali i specyfiki projektu (małe projekty, duże projekty, projekty rządowe, projekty hybrydowe). W zależności od potrzeb i zasobów odpowiedzialny za realizację tego działania minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może współpracować z innymi instytucjami poziomu krajowego lub regionalnego. W miarę potrzeb i możliwości do realizacji działania może być również wykorzystywana współpraca z instytucjami międzynarodowymi takimi, jak: EBOR, EBI, EPEC, Bank Światowy i inne.
- 5. Wydawanie Opinii PPP** – podmioty publiczne w dalszym ciągu będą mogły uzyskać, na zasadzie dobrowolności, opinię CJ ds. PPP co do poprawności sporządzonej oceny efektywności i adekwatności formuły PPP dla danego przedsięwzięcia. Wydawane opinie będą zawierały ocenę poprawności przeprowadzonych analiz z uwzględnieniem zarówno aktualnego stanu prawnego, jak i bieżącej oraz prognozowanej sytuacji na rynku PPP.
- 6. Opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na temat formuły realizacji dużych projektów planowanych do finansowania ze środków budżetu państwa – tzw. „test PPP”** – zgodnie z art. 133b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych co do zasady każdy projekt powyżej 500 mln zł nakładów inwestycyjnych z budżetu państwa planowany do realizacji w formule tradycyjnej należy przeanalizować także pod kątem wykorzystania formuły PPP. Odpowiedzialna za projekt instytucja powinna przeprowadzić stosowną analizę oraz zasięgnąć niewiążącej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji. Opinia ta potwierdza zasadność realizacji przedmiotowych projektów

w formule tradycyjnej tylko w przypadku, gdy formuła tradycyjna przynosi większe korzyści w całym cyklu życia projektu niż formuła PPP. Ponieważ Test PPP wciąż nie jest narzędziem powszechnie stosowanym, podjęte zostaną również działania promocyjne i informacyjne zmierzające do upowszechniania wiedzy o tym narzędziu.

- 7. Szkolenia w zakresie PPP** – zachowane zostanie duże zróżnicowanie zarówno form przekazywania wiedzy na temat PPP (wykorzystanie m.in. e-learningu, szkoleń on-line, warsztatów, omawiania konkretnych doświadczeń i projektów), jak i omawianych aspektów – od wiedzy podstawowej, po złożone bądź szczegółowe kwestie, skierowane w szczególności do skarbników, pracowników JST (w tym poziomu wojewódzkiego), pracowników administracji rządowej zaangażowanych w przygotowanie projektów PPP, decydentów oraz członków regionalnych izb obrachunkowych (dalej: RIO)<sup>25</sup>.

Planowane jest uzupełnienie działania o szkolenie przedstawicieli podmiotów publicznych, którzy przekazywaliby wiedzę w zakresie PPP współpracownikom ze swojej jednostki lub np. z sąsiadujących JST.

- 8. Informacja i promocja w zakresie PPP (w tym aktualizacja strategii komunikacji)** – aktywności CJ ds. PPP w tym obszarze będą w dalszym ciągu kierowane do różnych grup społecznych. Główną oś komunikatu będą stanowiły – promowanie formuły PPP i korzyści płynących z jej zastosowania, jak również podniesienie poziomu akceptacji i poparcia dla jej wykorzystania. Planowane jest zaktualizowanie strategii komunikacji z 2017 r. i uzupełnienie jej o procedury komunikacji kryzysowej i budowania relacji z interesariuszami PPP.

Do działań informacyjnych będą wykorzystywane metody i kanały wskazane w strategii komunikacji – prasa codzienna (w tym zwłaszcza lokalna), prasa branżowa, portal internetowy prowadzony przez CJ ds. PPP ([www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)), strony internetowe JST (w tym urzędów marszałkowskich, o ile JST wyrażą zgodę na publikację), konta MFIPR oraz CJ ds. PPP w mediach społecznościowych i inne.

- 9. Upowszechnianie wykorzystania formuły projektów hybrydowych oraz projektów korzystających z dofinansowania krajowego (np. fundusze celowe)** – zasadnym jest podejmowanie działań na rzecz popularyzacji korzyści i optymalizacji wdrażania inwestycji publicznych w formule hybrydowej i dofinansowanych ze źródeł krajowych. W tym celu będą prowadzone działania takie, jak: identyfikacja oraz monitoring potencjalnych i realizowanych projektów hybrydowych, współpraca i wsparcie merytoryczne dla podmiotów publicznych oraz instytucji zarządzających regionalnych i krajowych programów w zakresie polityki spójności,

---

<sup>25</sup> KPM 2030, Wyzwanie IX Poprawa zdolności inwestycyjnych miast, Rozwiązanie B. Promocja PPP w działaniach inwestycyjnych miast, Zadanie B.2.

opracowanie wytycznych dla tych instytucji w zakresie specyfiki projektów hybrydowych, opracowanie publikacji i prowadzenie działań szkoleniowych, w tym m.in. rozważenie możliwości oferty szkoleń uwzględniającej studia przypadków z poprzedniej perspektywy finansowej. Zakłada się również kompleksowe wsparcie dla projektów hybrydowych o charakterze pilotażowym. Dodatkowo przewidziana jest analiza aktów prawnych ustanawiających poszczególne instrumenty krajowe dostępne na rynku powiązana z identyfikacją barier i zaproponowaniem regulacji ustawowych. Po zakończeniu niniejszego elementu nastąpić powinno ewentualne przeprowadzenie zmian prawnych i opracowanie „ścieżek dojścia” do połączenia wybranych instrumentów z wykorzystaniem formuły PPP.

**10. Prowadzenie centrów kompetencyjnych PPP na poziomie regionalnym** – głównym celem aktywności w tym obszarze będzie dotarcie bezpośrednio do istotnej grupy adresatów działań informacyjno-promocyjnych, jaką stanowią podmioty publiczne, w tym również JST.

Przy realizacji działania wykorzystane zostaną m.in. istniejące struktury sieciowe takie jak punkty informacji o funduszach europejskich (PIFE). CJ ds. PPP odpowiadać będzie merytorycznie za zadania realizowane na poziomie regionalnym przez wyznaczonych pracowników PIFE (tzw. konsultantów ds. PPP). Rozważone zostanie w ramach działania wyszkolenie trenerów, którzy mogliby prowadzić dalsze szkolenia w swoim podmiocie lub dla podmiotów publicznych w regionach.

**11. Uruchomienie instrumentu oferującego preferencyjne finansowanie zwrotne dla projektów PPP** – działanie ma na celu ustanowienie instrumentu, dzięki któremu partnerzy prywatni i podmioty publiczne będą mogli pozyskać finansowanie dostosowane do specyfiki projektów PPP – na rzecz ograniczenia kosztów ryzyk i bez konieczności spełnienia nadmiernie uciążliwych warunków.

W ramach działania przewiduje się również prace nad tym zagadnieniem przez CJ ds. PPP w ramach gremium dedykowanego PPP (np. prowadzonej przez CJ ds. PPP Platformy współpracy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – Platforma PPP).

**12. Uwzględnianie PPP w strategiach zakupowych zamawiających szczebla centralnego** – działanie powinno być zrealizowane przez zamawiających będących centralnymi organami administracji rządowej w ramach sporządzanych strategii zakupowych<sup>26</sup>. Stosowne postanowienia zostały zawarte w Polityce zakupowej państwa, przyjętej uchwałą Rady Ministrów<sup>27</sup>. Przez zobowiązanie zamawiających będących centralnymi organami administracji rządowej do uwzględnienia PPP w swoich strategiach zarządzania zakupami przewiduje się podniesienie efektywności inwestycji

<sup>26</sup> Konieczność sporządzania strategii zakupowych wynika z art. 22 ustawy PZP.

<sup>27</sup> Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa.



realizowanych na poziomie centralnym przy jednoczesnym zrationalizowaniu wykorzystania zasobów (ludzkich, finansowych, organizacyjnych i innych).

**13. Wypracowanie szczegółowych wytycznych/objaśnień w zakresie zobowiązań publicznych z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego do stosowania przez RIO** – działanie zostanie zrealizowane przez CJ ds. PPP we współpracy z podmiotami sprawującymi nadzór nad działalnością finansową podmiotów publicznych. W efekcie powinien powstać przejrzysty opis tego, jak należy przyporządkować poszczególne wydatki do kategorii bieżące lub majątkowe i jak ocenić ich wpływ na kategorie ryzyk wskazanych w umowie o PPP. Powinny zostać podjęte prace nad wypracowaniem wspólnego dla RIO wzorca/standardu kontroli w tym zakresie. Wzorec powinien określać sposób kontroli wydatków oraz prezentować ramowe kryteria dla zaliczania poszczególnych wydatków do bieżących lub majątkowych. Powyższe działanie powinno zostać zrealizowane przez CJ ds. PPP we współpracy z RIO oraz Krajową Radą RIO.

**14. Sektorowe zarządzanie projektami PPP** – działanie będzie dotyczyło przede wszystkim administracji rządowej. Konieczne jest tworzenie (w ramach resortów sektorowych) jednostek odpowiedzialnych za strategiczne zarządzanie projektami PPP w danym sektorze. Wymaga to odpowiednich ram instytucjonalnych oraz wypracowania i stosowania strategii przygotowania i zarządzania PPP. Mając na względzie powyższe, proponuje się:

14.1. Przeprowadzenie projektu pilotażowego polegającego na opracowaniu w wybranym sektorze strategii sektorowej i powołaniu sektorowej jednostki PPP – działaniem objęty zostanie wybrany resort, gdzie ocenione zostaną i wskazane możliwości powołania wewnętrznej jednostki ds. PPP. W tym resorcie docelowo powstałaby strategia przygotowania i zarządzania PPP. Działanie zostanie poprzedzone analizami planów wykorzystania formuły PPP przez poszczególne resorty z uwzględnieniem struktury potencjalnego podmiotu publicznego (resortu lub jednostki podległej).

14.2. Uwzględnianie możliwości wykorzystania formuły PPP w sektorowych (resortowych) lub regionalnych strategiach/planach wykorzystania PPP i ewentualne powołanie wewnętrznych jednostek PPP – poddziałanie będzie realizowane fakultatywnie, przez zainteresowane podmioty, po przeprowadzeniu poddziałania 14.1 i z wykorzystaniem jego wyników.

## **XI. Zasady wdrażania działań**

### **1. Struktura wdrażania**

CJ ds. PPP, funkcjonująca w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, będzie głównym realizatorem działań wskazanych w Polityce PPP 2030. Jednostka będzie odpowiedzialna za koordynację wdrażania Polityki PPP 2030. Funkcje CJ ds. PPP będą obejmować m.in.

obszar legislacji, monitoring rynku PPP, szkolenia, informację i promocję w zakresie PPP, wsparcie projektów, analizy i oceny rozwoju rynku PPP.

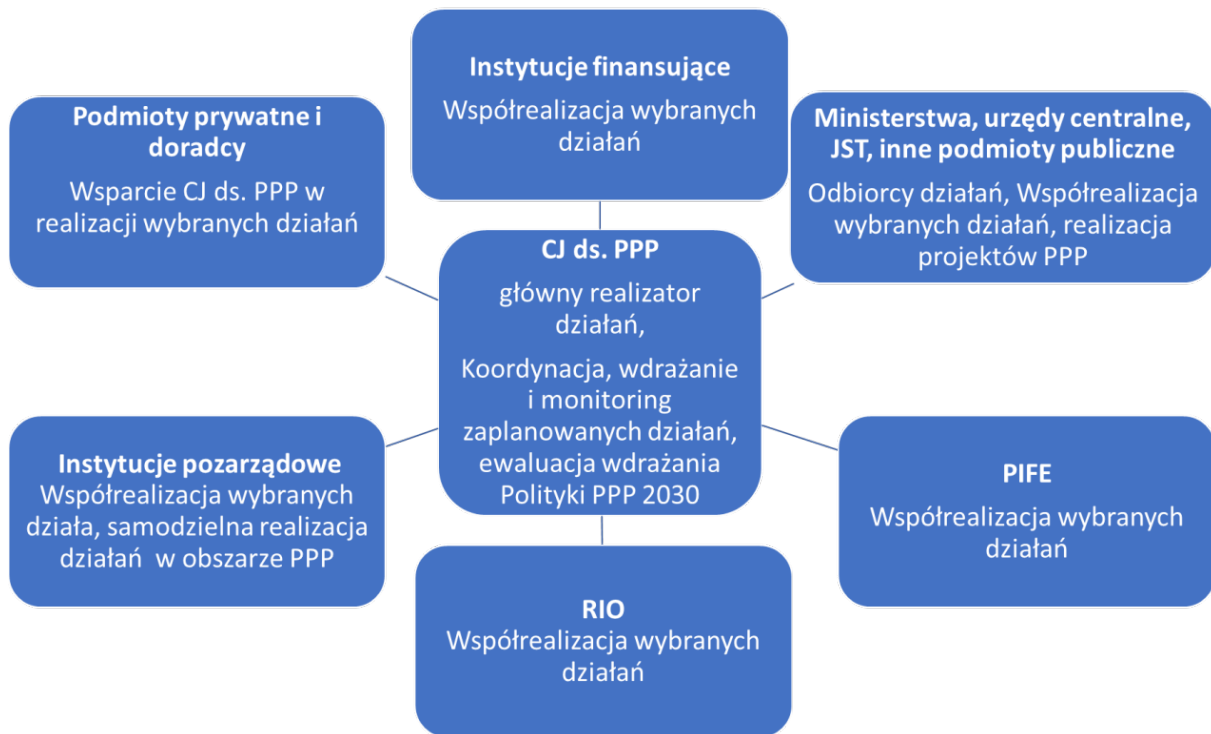
Jak wskazano w sekcji X Działania, w realizację Polityki PPP jako podmioty współpracujące będą zaangażowane: podmioty administracji centralnej (ministerstwa i urzędy), JST, doradcy, partnerzy prywatni i instytucje finansujące) i działające w obszarze PPP organizacje pozarządowe. Współpraca przyjmować będzie różną formę – np.:

- Podmioty publiczne jako realizatorzy projektów PPP będą mogły ubiegać się o wsparcie CJ ds. PPP w procesie przygotowania projektów PPP do realizacji oraz wnioskować o wydanie opinii PPP.
- Wszystkie podmioty publiczne będą uczestnikami wydarzeń szkoleniowych i informacyjno-promocyjnych organizowanych przez CJ ds. PPP.
- Zaangażowanie ministerstw i urzędów centralnych będzie polegało m.in. na udziale wybranego ministerstwa sektorowego w tworzeniu sektorowej jednostki ds. PPP i opracowaniu sektorowej strategii PPP.
- PIFE będą prowadzić przy wsparciu CJ ds. PPP działania szkoleniowe i promocyjno-informacyjne na poziomie regionalnym.
- Przewidywane jest zaangażowanie RIO w pracach nad opisem jednolitego podejścia interpretacyjnego w zakresie klasyfikacji budżetowej zobowiązań publicznych z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego (konsultacje, opiniowanie wypracowanych rozwiązań).
- Potencjał podmiotów doradczych i partnerów prywatnych zostanie wykorzystany w szczególności w działaniach dot. wsparcia projektów PPP oraz tworzenia i opiniowania wypracowanych przez CJ ds. PPP dokumentów systemowych.
- Planowane jest zaangażowanie instytucji finansujących w działania dotyczące finansowania projektów PPP.
- W realizacji wybranych działań mogą brać również udział podmioty gospodarcze (np. fundacje, stowarzyszenia i inne gremia<sup>28</sup>, np. zrzeszenia podmiotów publicznych, których działanie skoncentrowane jest na obszarze PPP).

---

<sup>28</sup> W czasie opracowania dokumentu takim gremium jest np. powołana z inicjatywy ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego Platforma PPP.

**Schemat 3. Struktura wdrażania**



## 2. Mierniki

Do oceny efektów wdrażania i stopnia osiągnięcia głównego celu Polityki PPP 2030 przyjęte zostają mierniki przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Mierniki Polityki PPP 2030

nazwa miernika	wartość początkowa (2022)	wartość docelowa (2030)	uwagi metodologiczne
<b>Liczba zawartych umów PPP</b>	69	<b>150</b>	Jednostka miary: sztuka Wartość wyjściowa (69 umów) przyjęta dla okresu 2017–2022. Docelowo planowane zawarcie 81 nowych umów w okresie wdrażania Polityki PPP 2030 – okres 8 lat (2023–2030).
<b>Efektywność postępowań na wybór partnerów prywatnych</b>	39	<b>55</b>	Jednostka miary: % Sposób pomiaru: obliczenie stosunku liczby postępowań zakończonych wyborem oferty do liczby wszczętych postępowań. Wartość wyjściowa: ustalona dla okresu 2017–2022.
<b>Maksymalizacja korzyści ekonomiczno-społecznych z realizacji projektów PPP</b>	-	<b>50</b>	Jednostka miary: sztuka Sposób pomiaru: miernik określany liczbą projektów PPP, co do których CJ ds. PPP potwierdziła, że ich realizacja w formule PPP maksymalizuje korzyści ekonomiczno-społeczne płynące z realizacji inwestycji. W obliczeniach będą uwzględniane przede wszystkim projekty PPP, które: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uzyskały pozytywną Opinię PPP,</li> <li>• posiadają ocenę efektywności wykazującą przedmiotowe korzyści, która w toku wsparcia doradczego świadczonego przez CJ ds. PPP (lub doradców zewnętrznych zaangażowanych przez CJ ds. PPP) została zaakceptowana przez CJ ds. PPP,</li> <li>• zostały pozytywnie zweryfikowane pod kątem uzyskania przedmiotowych korzyści w toku analizy/konsultacji przeprowadzonych na prośbę promotora projektu.</li> </ul>

## 3. System monitorowania i raportowania działań oraz ewaluacja

- 1. Monitoring związany z realizacją Polityki PPP 2030 jako projektu strategicznego.** Projekt dotyczący wdrożenia Polityki PPP 2030 będzie monitorowany przez CJ ds. PPP. Raporty CJ ds. PPP będą opracowywane dla Kierownictwa MFiPR, w cyklu co najmniej rocznym. Będą one

zawierały najistotniejsze informacje na temat postępów w realizacji projektu, bieżących działań oraz o identyfikowanych na bieżąco ryzykach i środkach mitygujących.

## **2. Ewaluacja śródkresowa i końcowa**

Badania ewaluacyjne zostaną przeprowadzone w 2027 r. oraz w 2031 r.

Informacje o wynikach obu badań zostaną przedstawione Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wraz z ewentualnymi propozycjami zmian i rekomendacjami dotyczącymi dalszych działań.