PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W POLSCE I JEGO FUNKCJONOWANIE NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PROJEKTÓW

POD REDAKCJĄ
JERZEGO RUTKOWSKIEGO

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO • ŁÓDŹ 2010

RECENZENT
Jan Więcek

CZŁONKOWIE ZESPOŁU BADAWCZEGO
dr hab. Jerzy Rutkowski, profesor UŁ – kierownik projektu (rozdz. 1)
dr Magdalena Nowak (podrozdz. 4.3.1.4)
dr Dorota Sikora-Fernandez (podrozdz. 4.3.3)
dr Maria Świderek (podrozdz. 4.3.4)
mgr Kamila Mataśka (rozdz. 2, 3, 5; podrozdz. 4.1–4.3.1.3, 4.3.2)
mgr Filip Materski (podrozdz. 4.3.5)

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA
Barbara Grzejszczak

Wydrukowano z dostarczonych Wydawnictwu UŁ gotowych materiałów

Niniejsze opracowanie jest rezultatem badań zrealizowanych
w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania UŁ
i dofinansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2010

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
2010

Wydanie I. Nakład 300 egz.
Ark. druk. 21,5. Papier kl. III, 80 g, 70 × 100
Zam. 75/4710/2010. Cena zł 35.–

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

ISBN 978-83-7525-412-9
https://doi.org/10.18778/7525-412-9

Spis treści

Wstęp ... 3
1. ***Partnerstwo publiczno prywatne a nowe trendy zarządzania w sektorze publicznym*** ... 5
   1.1. *Sytuacja finansowa sektora publicznego jako przesłanka reform* ... 5
   1.2. *Nowe trendy w zarządzaniu publicznym* ... 9
   1.3. *Ustawa o finansach publicznych a nowe trendy zarządzania* ... 14
   1.4. *Problem kompetencji a dystrybucja dóbr publicznych* ... 17
   1.5. *Miejsce partnerstwa publiczno-prywatnego w nowym zarządzaniu publicznym* ... 18
2. ***Istota i zakres partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*** ... 21
   2.1. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowy trend zarządzania w sektorze publicznym* ... 21
   2.2. *Istota partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 30
   2.3. *PPP a wzrost efektywności gospodarowania* ... 38
   2.4. *Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście urynkowienia realizacji zadań publicznych* ... 43
   2.5. *Problem legislacji PPP w Polsce – „partnerstwo ustawowe" i realizowane w oparciu o inne przepisy niż ustawa o PPP* ... 56
   2.6. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej* ... 64
3. ***Systemowe uwarunkowania funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego*** ... 75
   3.1. *Ogólny model realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 75
   3.2. *Podmioty publiczne i sektor prywatny jako realizatorzy PPP* ... 85
   3.3. *Ryzyko i korzyści w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 99
   3.4. *Charakterystyka realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle ustawy o PPP* ... 107
   3.5. *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego w oparciu o przepisy poza ustawą o PPP* ... 114
   3.6. *Bariery w szerszym wykorzystaniu ustawy o PPP przez jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych* ... 120
4. ***Specyfika partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych obszarach zadań publicznych*** ... 128
   4.1. *Przedmiotowy zakres partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 128
   4.2. *Specyfika obszarów realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 136
   4.3. *Charakterystyka wybranych obszarów funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego* ... 144
   4.3.1. *Usługi komunalne* ... 146
   4.3.1.1. *Ciepłownictwo* ... 146
   STUDIUM PRZYPADKU ... 153
   4.3.1.2. *Komunikacja* ... 166
   STUDIUM PRZYPADKU ... 173
   4.3.1.3. *Sport i rekreacja* ... 182

STUDIUM PRZYPADKU *187*
4.3.1.4. Gospodarka odpadami *198*
STUDIUM PRZYPADKU *205*
4.3.2. Infrastruktura drogowa *208*
Studium przypadku — Autostrady *215*
4.3.3. Gospodarka mieszkaniowa *234*
4.3.3.1. Wstęp *234*
4.3.3.2. Charakterystyka obszaru gospodarki mieszkaniowej *234*
4.3.3.3. Możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki mieszkaniowej. *237*
4.3.3.4. Wnioski *239*
STUDIUM PRZYPADKU *240*
4.3.4. Ochrona zdrowia *248*
4.3.4.1. System ochrony zdrowia w Polsce – charakterystyka obszaru badawczego *248*
4.3.4.2. Sytuacja finansowa płatnika *249*
4.3.4.3. Składka na ubezpieczenie zdrowotne *250*
4.3.4.4. Zadłużenie jednostek ochrony zdrowia *251*
4.3.4.5. Stan techniczny infrastruktury medycznej *255*
4.3.4.6. Wynagrodzenia personelu medycznego *257*
4.3.4.7. Migracja personelu medycznego *259*
4.3.4.8. Czas oczekiwania na wizytę u lekarza *260*
4.3.4.9. Problem tzw. „szarej strefy" w ochronie zdrowia *262*
4.3.4.10. Podsumowanie *265*
STUDIUM PRZYPADKU *266*
4.3.5. Rewitalizacja terenów poprzemysłowych *285*
4.3.5.1. Wstęp *285*
4.3.5.2. Rewitalizacja i dziedzictwo kulturowe w literaturze polskiej *285*
4.3.5.3. Atrakcyjność turystyczna dziedzictwa poprzemysłowego *291*
4.3.5.4. Wykorzystanie polskiego dziedzictwa kulturowego w praktyce *298*
4.3.5.5. Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie odnowy miast – doświadczenia holenderskie *305*
4.3.5.6. Podsumowanie *306*
5. ***Zalety i wady współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym na podstawie analizowanych przykładów - Podsumowanie*** *307*
5.1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego *307*
5.2. Ocena aktualnie obowiązujących regulacji ustawowych PPP *312*
5.3. Podejście samorządu terytorialnego do koncepcji PPP – obawy i nadzieje *318*
5.4. Ocena dotychczasowych projektów realizowanych poza ustawą o PPP ... *323*
Bibliografia *330*
Akty normatywne *330*
Literatura *333*
Inne źródła: *340*

Wstęp

Rok 1989 zapoczątkował trwający już ponad 20 lat okres transformacji, który zmienił polityczne i gospodarcze oblicze Polski. Stojąc u progu wejścia do strefy euro widzimy nasz kraj wtopiony w mechanizm funkcjonowania najnowocześniejszych gospodarek świata. Bez obawy popełnienia błędu możemy upatrywać kresu procesu przebudowy gospodarczej.

Powołanie do życia w 1990 roku samorządu na szczeblu gminy zainicjowało upodmiotowienie społeczności lokalnych. Utworzenie w 1999 roku w oparciu o ideę subsydiarności samorządu powiatowego i wojewódzkiego stanowiło podstawę budowy społeczeństwa obywatelskiego i oznaczało zaistnienie realnych przesłanek faktycznej decentralizacji państwa.

Powstała zatem nowa, oparta na demokratycznych fundamentach administracja samorządowa. Dokonana w sferze uregulowań systemowych jej przebudowa winna mieć dalszy ciąg w postaci wdrożenia nowego zarządzania publicznego. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania w tym zakresie winny nawiązywać do mechanizmów sprawdzonych w sferze produkcyjnej. Rozważenia wymaga możliwość prywatyzacji usług publicznych i tworzenia różnego rodzaju agencji wykonawczych, których działalność opierałaby się na wykorzystaniu mechanizmów rynkowych.

Mimo poważnych osiągnięć, w tym obszarze jest jeszcze dużo sprawdzonych w świecie rozwiązań, które mogą być wdrożone na szerszą niż dotąd skalę w Polsce i tym samym przyczynić się do wzrostu efektywności gospodarowania. Do takich dziedzin należy zaliczyć partnerstwo publiczno- prywatne. Zalety tej formy organizacyjnej realizacji zadań publicznych nie budzą wątpliwości. Wobec ograniczoności środków, zaangażowanie kapitałów prywatnych w realizację zadań publicznych pozwoli zrealizować przedsięwzięcia, na sfinansowanie których brak zasobów budżetowych. Zastosowanie sprawdzonych w sektorze prywatnym metod zarządzania pozwoli na bardziej efektywne wykorzystanie środków i w efekcie prowadzić winno do oszczędności. Z drugiej strony zaangażowanie poważnych kapitałów prywatnych wymaga z reguły długookresowego zagwarantowania zysków. Wdrażania partnerstwa publiczno - prywatnego wymaga także przełamania uprzedzeń psychologicznych, albowiem styk tych dwóch sektorów w zbyt dużym stopniu rodzi domniemanie zaistnienia różnego rodzaju nieprawidłowości.

Powstaje pytanie jak należy rozumieć partnerstwo publiczno-prywatne. Dla Zespołu realizującego niniejsze badania, nie ulega wątpliwości, iż należy je rozumieć możliwie szeroko. W grę wchodzą zatem wszystkie relacje między partnerem publicznym i prywatnym, których celem jest realizacja zadań publicznych bez względu na to czy spełniają one kryterium ustawowe partnerstwa czy też nie.

Celem niniejszego opracowania jest analiza systemowych uwarunkowań funkcjonowania partnerstwa publiczno prywatnego i identyfikacja występujących w tym obszarze barier jego rozwoju. W warstwie empirycznej przedstawiono mechanizm zawierania partnerstwa, przebieg jego realizacji, a także wykorzystując

narzędzia analizy finansowej oceniono efektywność ekonomiczną analizowanych przedsięwzięć.

Część empiryczna pracy nie jest jednolita metodologicznie. Zróżnicowania wynikają z niejednakowej dostępności do szczegółowych danych liczbowych obrazujących realizację partnerstwa. Analizą objęto tak wzorcowe przykłady realizowanych przedsięwzięć, jak i projekty mniej udane, a nawet nie trafione.

Praca niniejsza składa się z części teoretycznej przedstawionej w trzech pierwszych rozdziałach oraz części badawczej zaprezentowanej w rozdziale czwartym. Syntezę przeprowadzonych badań oraz wnioski prezentuje ostatni – piąty rozdział publikacji.

Przeprowadzenie badań nie byłoby możliwe bez życzliwości instytucji i ich pracowników, do których zwracaliśmy się o udzielenie informacji. Szczególne wyrazy wdzięczności należą się Ministerstwu Infrastruktury, Prezydentowi Miasta Kalisza, Prezydentowi Miasta Łodzi, Wójtom Gminy Koluszki i Zgierz, do których zwracaliśmy się o pomoc w realizacji badań. Bez ich życzliwości, pomocy i zaangażowania przeprowadzenie analiz nie byłoby możliwe.

Badania, których owocem jest niniejsza publikacja zrealizowano na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem przez powołany w tym celu Zespół Badawczy.
Badania te oraz publikacja zostały sfinansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie *Umowy nr 1396/B/H03/2008/35 o realizację projektu badawczego własnego nr N N115 139635.*

Jerzy Rutkowski
Kierownik Projektu Badawczego

1. Partnerstwo publiczno prywatne a nowe trendy zarządzania w sektorze publicznym

1.1. Sytuacja finansowa sektora publicznego jako przesłanka reform

Sektor publiczny w każdym państwie, bez względu na przyjęty model zarządzania i zakres sektora prywatnego, jest znaczącym składnikiem gospodarki narodowej. Jeśli przyjąć funkcjonalne kryterium klasyfikacji zadań władzy publicznej, to za E. Hooverem można wyodrębnić 10 obszarów działalności władzy publicznej[1]:

1) władze publiczne i administracja ogólna;
2) edukacja i kultura;
3) sfera socjalna, ochrona zdrowia, zatrudnienie;
4) rolnictwo i gospodarka przestrzenna;
5) mieszkalnictwo i urbanistyka;
6) transport i łączność;
7) przemysł i usługi;
8) sprawy zagraniczne;
9) obrona;
10) wydatki niefunkcjonalne – obsługa długu publicznego, dotacje do emerytur i rent.

Przytoczona wyżej klasyfikacja ma umowny charakter, podkreślić jednak trzeba jej uniwersalny i wyczerpujący przedmiotowy zakres. Może być ona ze względów praktycznych rozbudowywana przez podział każdej z wyróżnionych kategorii. Opracowana została na gruncie Stanów Zjednoczonych jeszcze w 1947 r., a potem przyjęta do stosowania przez Holandię i Francję[2].

Wysoko ocenić trzeba wyraźną przekładalność przedstawionej klasyfikacji na systemowe ujęcie sektora finansów publicznych w Polsce[3].

We współczesnej Polsce poważnym i narastającym problemem gospodarczym jest nieustannie rosnący dług publiczny, przez który rozumie się zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań wynikających z ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych uznanych przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Polska, przyjmując traktat z Maastricht, zobowiązała się do unikania nadmier-

---

[1] P. M. Gaudamet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 55.
[2] *Ibidem.*
[3] Art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz U z 2009 r., nr 157, poz. 1240).

nego deficytu budżetowego[4]. W protokole stanowiącym załącznik do tego traktatu ustalono, że wartości bazowe wspomniane w artykule 104 c.2 niniejszego traktatu są następujące[5]:

– 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu budżetowego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych;
– 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Wyrazem dostosowania Polski do wymogów powyższego protokołu stanowiącego załącznik do traktatu z Maastricht jest konstytucyjny zapis stanowiący, iż „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa"[6].

Konsekwencją przyjęcia zapisu traktatowego i zakazu konstytucyjnego dotyczącego granic długu publicznego jest wypracowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wdrażanych na wypadek zbliżania się długu publicznego do granic ustawowych. Minister Finansów zobowiązany został do ogłaszania, w terminie do 31 maja r. następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski"[7]:

1) kwoty i relacji do produktu krajowego brutto:

a) państwowego długu publicznego,
b) długu Skarbu Państwa,
c) niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa;

2) kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidują trzy przypadki[8]:
W sytuacji, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto,

---

[4] Art. 104 c traktatu z Maastricht.
[5] http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf (2 kwietnia 2010 r.).
[6] Ust. 5 art. 216 Ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz U nr 78 z 1997 r., poz. 483) .
[7] Art. 38 powołanej wyżej Ustawy o finansach publicznych.
[8] Art. 86-88 powołanej wyżej Ustawy o finansach publicznych.

1) jest większa od 50%, a nie przekracza 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej;

2) jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to:

a) na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym:

– nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji ogłoszonej,
– nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej,
– waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, podanemu przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
– wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
– nie przewiduje się w jednostkach sfery budżetowej wzrostu wydatków, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej,

b) Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,
c) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie omawianej relacji,
d) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i niektórych innych środków pomocowych;

3) jest równa lub większa od 60%, to:

a) stosuje się odpowiednio postanowienia pkt 2, lit. a i b,
b) Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%,
c) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu,

d) poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia omawianej relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Program sanacyjny obejmuje:

1) wskazanie przyczyn kształtowania się tej relacji;
2) program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia omawianej relacji, uwzględniający w szczególności propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych;
3) trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Przepisów powyższych nie stosuje się w przypadku wprowadzenia:

1) stanu wojennego;
2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Dane liczbowe podane w tabeli 1 świadczą o tym, że w latach 2006–2009 PKB liczony w cenach bieżących wzrósł z 1 060 mld do 1 342 mld zł, tj. o 26,59%. W okresie tym zadłużenie sektora publicznego zwiększyło się o 32,34%.

W tym samym czasie dług publiczny zwiększył się z 506 mld zł do 670 mld zł, tj. o 32,3%. Konsekwencją tego zjawiska jest wzrost udziału długu w PKB z 47,76% do 49,93%.

Dług sektora rządowego zwiększył się w analogicznym okresie z 477,9 mld zł do 623,7 mld, to jest o 30,5%. Sektor samorządowy powiększył swoje zadłużenie z 23,3 mld zł do 39,3 mld zł, czyli o 68,9%.

Konsekwencją przedstawionych procesów jest wzrost udziału długu publicznego w PKB. Wskaźnik ten wzrósł z 47,76% do 49,93%. Udział sektora rządowego zwiększył się z 45,1% do 46,48%, a samorządowego z 2,20% do 2,93%.

Jak się wydaje, o procesach tych zadecydowało nałożenie się dwóch zjawisk: spadek dochodów budżetowych w wyniku kryzysu gospodarczego oraz konieczność zdobycia środków na prefinansowanie realizacji zadań finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Przyjęcie w ustawie budżetowej na 2010 rok deficytu na poziomie 52,2 mld zł[9] rodzi wysoce prawdopodobne domniemanie, iż w bieżącym roku zostanie przekroczony pierwszy próg procedur ostrożnościowych.

[9] Art. 1 Ustawy budżetowej na 2010 r. z dnia 22 stycznia 2010 r.

Tabela 1. Dług sektora publicznego i jego relacja do PKB (ceny bieżące w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
Produkt krajowy brutto	**1 060 031**	**1 176 737**	**1 272 838**	**1 341 881**
Sektor publiczny ogółem	**506 263,5**	**527 441,8**	**597 764,4**	**669 992,6**
Dług sektora publicznego do PKB	**0,4775931**	**0,448224**	**0,4696312**	**0,4992936**
Sektor rządowy	**477 920,3**	**500 213,8**	**566 883**	**623 709,4**
Dług sektora rządowego do PKB	**0,450855**	**0,4250855**	**0,4453693**	**0,4648023**
Sektor samorządowy	**23 283**	**24 483,1**	**27704,3**	**39 323,3**
Dług sektora samorządowego do PKB	**0,0219645**	**0,0208059**	**0,0217658**	**0,0293046**

Źródło: http://mofnet.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70515 (25 lutego 2010 r.); www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_maly_rocznik_statystyczny_2008.pdf (25 lutego 2010 r.); http://mofnet.gov.pl/_files_/dlug_publiczny/strategie_zarzadzania_dlugiem /strategia_zarzadzania_dlugiem_2010-12.pdf (25 lutego 2010 r.).

W tej sytuacji szczególnie godne zalecenia jest poszukiwanie każdej formy działań sprzyjających racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych. Nie ulega wątpliwości, że partnerstwo publiczno-prywatne, które wyzwala zaangażowanie kapitałów prywatnych w realizację zadań publicznych, ma szansę prowadzić do minimalizacji wydatków budżetowych.

1.2. Nowe trendy w zarządzaniu publicznym

Teoria wyboru publicznego wskazuje, że w procesie zarządzania współuczestniczą trzy grupy społeczne. Są to politycy, urzędnicy i wyborcy. Można bez popełnienia większego błędu uznać, że zarówn**o** politycy, jak i urzędnicy są zainteresowani maksymalizacją budżetu i rozrostem administracji. Alternatywą dla takich ułomności wydaje się być prywatyzacja możliwie dużej części zadań realizowanych przez sektor publiczny. Rezultatem tego rodzaju działań winno być zwiększenie konkurencji między potencjalnymi usługodawcami, co w rezultacie powinno prowadzić do obniżenia kosztów i poprawy efektywności realizacji

zadań publicznych[10].

Zadaniem polityka jest formułowanie celów i wytycznych ich realizacji. Urzędnik jest wykonawcą tych założeń, a polityk monitoruje ten proces. Ma on jednak z reguły mniejszą wiedzę co do faktycznego przebiegu nadzorowanych działań niż podległy mu wykonawca. Pozwala to stwierdzić, że między politykiem a wykonawcą nakreślonej przez niego polityki występuje zjawisko asymetrii informacji. Polityk tylko w ograniczonym zakresie może dokonać weryfikacji danych, które dostarcza aparat urzędnika[11]. Ta asymetria informacji generuje brak przejrzystości decyzyjnej i trudności w określeniu osób odpowiedzialnych za rezultaty podejmowanych działań. Stąd konieczność nowego, menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy często uzależniały udzielenie pomocy państwom postsocjalistycznym od wprowadzania reform, które polegały generalnie na liberalizacji gospodarki, deregulacji, prywatyzacji i zmniejszaniu obciążeń podatkowych oraz wydatków socjalnych.

Na podstawie krytyki administracji publicznej przedstawiony został nowy model jej funkcjonowania oparty na dziesięciu założeniach[12]:

1. Administracja publiczna w swojej działalności powinna być przede wszystkim ukierunkowana na wyniki. Kierownicy w administracji winni stać się kreatywnymi menedżerami ocenianymi na podstawie szeroko rozumianych skutków.
2. Drogą do osiągnięcia lepszych wyników w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych powinno, być tam gdzie to jest możliwe wykorzystanie mechanizmów konkurencji z dopuszczeniem reorganizacji organów administracji na wzór spółek. Dopuszczalna jest prywatyzacja i zakup świadczeń od konkurujących ze sobą agencji, organizacji prywatnych i pozarządowych.
3. Silne zorientowanie administracji publicznej na odbiorców usług – konsumentów. Wiąże się to z postrzeganiem interesantów jako klientów, których potrzeby winny być skutecznie zaspokajane.
4. Urynkowienie administracji publicznej wiązać się winno z wykorzystaniem organizacji prywatnych i pozarządowych.
5. Zorientowaniu administracji na wyniki powinna towarzyszyć znaczna deregulacja. Centralizacja w zakresie zatrudnienia, kierowania, finansowania, zakupów itp. jest sprzeczna z założeniem, iż menedżerowie odpowiedzialni za wyniki potrafią optymalnie wykorzystać dostępne zasoby.

---

[10] Por. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w] A. Zalewskiego (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 13 –15.

[11] Ibidem.

[12] Opracowano na podstawie: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html (7 kwietnia 2010 r.).

6. Konsekwencją deregulacji winno być stworzenie warunków coraz bardziej wykształconym pracownikom do lepszej obsługi klientów – konsumentów. Oznacza to zmianę roli kierowników, którzy winni być nastawieni na zarządzanie, w mniejszym stopniu zaś na rozstrzyganie spraw indywidualnych.

7. Coraz większe znaczenie ma nastawienie na maksymalizację wykorzystania zasobów. Wiąże się to nie tylko z obniżką kosztów świadczonych usług ale, także z poprawą ich jakości.

8. Zmienia się rola kierownika – menedżera. Kierownik – menedżer w administracji publicznej oprócz funkcji kierowniczych powinien jeszcze spełniać role:

– popularyzatora spraw lokalnych – chodzi o komunikowanie się z mieszkańcami celem przedstawienia najistotniejszych problemów dotyczących środowiska lokalnego,
– być konstruktorem konsensusu – kierownik winien odnieść się do różnych, często sprzecznych interesów i zapewnić wzięcie ich pod uwagę w procesie decyzyjnym,
– być interpretatorem wartości lokalnych – identyfikować wartości ważne dla społeczności lokalnych, tak aby obejmowały one ogół mieszkańców, a nie tylko wybrane grupy,
– być wzorem etycznego postępowania,
– być współuczestnikiem władzy lokalnej – winien dzielić się uprawnieniami i budować silną sieć łączności ze społecznością lokalną.

9. Wysoka kultura organizacyjna administracji winna charakteryzować się elastycznością, innowacyjnością, przedsiębiorczością i umiejętnością rozwiązywania konfliktów,

10. Administracja publiczna winna mieć apolityczny charakter.

Narastający dług sektora publicznego, a w szczególności wysokie tempo wzrostu deficytu budżetowego i wzrostowe trendy w zakresie zadłużenia sektora samorządowego wskazują na konieczność racjonalizacji wydatków budżetowych. Wymienić w tym miejscu trzeba dwa kierunki działań: po pierwsze, potrzebny jest starannie przemyślany program oszczędnościowy w zakresie wydatków budżetowych, po wtóre, niezbędne są posunięcia determinujące wzrost efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Nie ulega wątpliwości, że proces racjonalizacji wydatków budżetowych winien być łączony z przejściem od administrowania w sektorze publicznym do jego menadżeryzacji. „Różnica między zarządzaniem a administrowaniem, (co urzędnicy czynili wyłącznie) jest różnicą między możliwością wyboru i sztywnością”[13].

[13] R. Heller, http://quotationsbook.com/quote/25196/ , (11 marca 2010 r.)

Tworzenie *new public management* zainicjowane zostało jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, a nieco później także w Stanach Zjednoczonych[14]. Wynika to z przeświadczenia, że administracja działa nieefektywnie, funkcjonując w skostniałych strukturach, co prowadzi do nieracjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Podejmowane w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku reformy obejmowały wiele obszarów funkcjonowania sektora publicznego. Oprócz rezultatów pozytywnych, dały o sobie znać także skutki negatywne. Wskazać tu trzeba na procesy decentralizacji, które umocniły władze lokalne, ale w niektórych państwach europejskich skomplikowały zarządzanie finansami i niekiedy prowadziły do wzrostu korupcji na tym szczeblu. Ukierunkowanie w Nowej Zelandii oceny działania administracji na podstawie osiągniętych wyników doprowadziło do obniżenia kosztów, ale i zahamowało nakłady związane z postępem organizacyjnym oraz celami strategicznymi. Realizowana w Australii deregulacja na szczeblu centralnym, która zwiększyła uprawnienia agencji wykonawczych, ograniczyła dopływ potrzebnych informacji do centralnych organów finansowych. Prywatyzacja kolei brytyjskich obniżyła koszty, ale także zaufanie podróżnych co do jakości usług. W Stanach Zjednoczonych rozszerzenie zakresu usług eksperckich uelastyczniło politykę kadrową, ale spowodowało trudności w zakresie zarządzania kadrami służb publicznych[15]. Powołanie w Wielkiej Brytanii do życia agencji „Next Steps" zrodziło obawę co do klarowności rozgraniczenia obowiązków między odpowiednie ministerstwo a tę agencję. W Holandii krytykę ze strony audytorów wywołało funkcjonowanie wyodrębnionych instytucji administracyjnych, co spowodowało ograniczenie odpowiedzialności ministerstw i doprowadziło do osłabienia kontroli administracyjnej nad wydawanymi decyzjami. Podobna sytuacja wystąpiła w Kanadzie, gdzie powołanie niezależnych organów decyzyjnych osłabiło nadzór audytorski. Z kolei w Nowej Zelandii nadanie poważnych kompetencji organom pozaministerialnym rodziło wątpliwości co do odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Te, jak się wydaje, racjonalne zmiany organizacyjne ograniczyły przejrzystość ewidencji, co utrudniło monitoring zaszłości finansów sektora publicznego[16].

Przytoczone, niezamierzone skutki realizowanych reform wyraźnie pokazują, że przedsiębrane nowatorskie rozwiązania winny być starannie przemyślane i przeprowadzone z możliwie szerokim zastosowaniem wymogów sprawnego zarządzania i racjonalnego gospodarowania.

Obserwacja długookresowych trendów czasowych nie budzi wątpliwości co tego, iż mamy do czynienia ze stałą tendencją wzrostową wydatków sektora pu-

---

[14] Por. M. Swora, *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005 r., nr 5.

[15] Por. A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego*,[w] J. Czaptułowicz (red.) *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008, s. 68.

[16] Ibidem, s. 69.

blicznego. Wzrost ten jest szybszy niż postępująca deprecjacja pieniądza i wyprzedza także tempo wzrostu PKB. W konsekwencji rośnie udział sektora publicznego w redystrybucji PKB. Procesy te są tak regularne, iż uogólnione zostały jako prawo ekonomiczne sformułowane jeszcze przez Adolfa Wagnera[17]. Powstaje tu bardzo trudne pytanie o granice wzrostu wydatków publicznych. Pozostawiając tę kwestię nierozstrzygniętą, trzeba stwierdzić, że kryzys polityki interwencjonizmu keynesowskiego, towarzysząca mu stagnacja produkcji w warunkach inflacji i wzrastającego długu publicznego nie mogła nie zrodzić prób ograniczenia roli państwa w gospodarce i w konsekwencji wyhamowania ekspansji sektora publicznego. Z jednej strony realizacja polityki interwencjonizmu keynesowskiego wymagała wzrostu wydatków publicznych i w konsekwencji spowodowała niekontrolowane zwiększenie długu publicznego wywołujące kryzys, z drugiej strony wygenerowała realizację idei państwa dobrobytu, co uderzyło w sektor zarobkowy poprzez wzrost obciążeń podatkowych. Jawiący się jako rezultat tych procesów kryzys administracji publicznej jest postrzegany jako wynik dewaluacji polityki państwa dobrobytu[18].

Nie ulega także wątpliwości, że ograniczenie zakresu działania administracji publicznej, komercjalizacja i prywatyzacja zadań publicznych nie stanowią uniwersalnego panaceum na ułomności tego sektora. Do obszarów zadań sektora prywatnego przykładowo można zaliczyć:

- powoływanie rodzin zastępczych w miejsce publicznych domów dziecka,
- oddawanie w zarząd prywatny sieci wodociągowych,
- tworzenie szkół prywatnych.

Doprowadzenie do konkurencji w sektorze publicznym wymaga stworzenia prorynkowego systemu prawnego. Tam, gdzie mamy do czynienia ze świadczeniem usług o niskiej konkurencyjności przez administrację publiczną niezbędnym warunkiem komercjalizacji i dopuszczenia do zadziałania mechanizmów rynkowych jest stworzenie nowej administracji, której funkcjonowanie byłoby skoncentrowane na działaniach regulacyjnych[19]. Jeśli uwzględnić wielość form organizacyjnych kształtowania powiązań rynkowych, to trzeba stwierdzić, iż trudno jest oczekiwać na sformułowanie uniwersalnego sposobu powiązania jednostek administracji publicznej z biznesem czy też sektorem organizacji pozarządowych.

Ułomność planowania budżetowego, które w dużej mierze opiera się na ekstrapolacji dotychczasowych trendów statystycznych budżetu z drobnymi tylko korektami, nie budzi wątpliwości. Efektywnemu wykorzystaniu środków budżetowych nie sprzyja jego ujęcie ogólne w układzie: działy, rozdziały i paragrafy, bez wyraźnego powiązania środków z realizowanymi zadaniami. Celowym

[17] Por. P. M. Gaudamet, J. Molinier, *Finanse… publiczne*, s. 72 – 81.
[18] Por. S. Najniger, *Administracja czy biznes?*, [w] J. Czapułowicz (red.) Administracja..., s. 160 –161.
[19] Ibidem, s. 162.

krokiem na drodze do przejścia na zadaniowy charakter budżetu wydaje się być zarządzanie w administracji publicznej przez rezultaty.

Najważniejszą rolą administracji publicznej jest dostarczanie dóbr i usług publicznych oraz zapewnienie możliwości nieskrępowanego podejmowania i rozwoju przedsiębiorczości[20]. W państwach postsocjalistycznych reformy szły drogą znaczącej przebudowy systemowej, stworzono struktury samorządowe niezależne w dużym stopniu od władz centralnych, co doprowadziło do upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych. Wydaje się, że tym fundamentalnym przemianom tylko w niewielkim stopniu towarzyszyła zmiana metod działania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, iż w sektorze publicznym należy dążyć do poprawy skuteczności działania — dostarczania dóbr i usług na satysfakcjonującym poziomie[21]. Postępowanie zgodne z uniwersalnymi zasadami racjonalnego gospodarowania – „minimalizacji środków i maksymalizacji celu" — winno doprowadzić do oszczędności, a w konsekwencji do wzrostu wydajności w procesach dostarczania dóbr i usług publicznych.

W państwach anglosaskich na coraz szerszą skalę ma zastosowanie model zarządzania nastawiony na osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. Wiąże się on z realizacją następującego po sobie logicznie powiązanego ciągu działań.

Punktem wyjścia na tej drodze winno być możliwie precyzyjne ustalenie miernika dokonań – chodzi tu o opisanie osiągniętego rezultatu i odniesienie tego wyniku do planu, także z uwzględnieniem aspektów jakościowych rezultatu. Kwestią niemniej ważną jest staranne określenie adresatów podejmowanych działań i postępowania maksymalizującego zaspokojenie potrzeb. Konieczna jest bieżąca ocena wyników i wypracowanie miar tej oceny uwzględniających wykorzystanie dostępnych zasobów. W procesie zarządzania przez rezultaty szczególne znaczenie ma analiza i zarządzanie ryzykiem, dotyczy to zarówno zagrożeń wyników jak i zagrożeń w zakresie wykorzystania środków. Analiza skutków na podstawie precyzyjnych raportów sprzyjać będzie wzrostowi praktycznych umiejętności wykonawców zadań[22].

Wprowadzenie tego rodzaju procedur stanowić może punkt wyjścia dla wdrażania budżetowania zadaniowego, które sprzyjać będzie zwiększeniu efektywności gospodarowania i klarownego rozliczania wykonawców za osiągnięte wyniki.

1.3. Ustawa o finansach publicznych a nowe trendy zarządzania

Ustawa o finansach publicznych reguluje zachowania finansowe różnych jednostek wchodzących w skład sektora publicznego. Jej kształt jest zawsze wynikiem długotrwałych dyskusji i konfrontacji poglądów, a zawarte w niej rozwiązania stają się narzędziem realizacji przedsiębranych reform społecznych i gospo-

[20] Por. J. Płaskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych*, [w] J. Czapułowicz (red.) *Administracja...*, s. 171.
[21] Ibidem, s. 172 –173.
[22] Ibidem, s. 174–175.

darczych. Warunkiem skuteczności reform sektora publicznego jest zapewnienie jego jawności i przejrzystości. Są to kategorie wzajemnie się uzupełniające. Jawność oznacza pełną dostępność do informacji dotyczących sektora publicznego. Przejrzystość finansów publicznych wymaga wyraźnego wyodrębnienia finansów publicznych z gospodarki, jasnego określenia zasad podejmowania decyzji w tym obszarze oraz niebudzącego wątpliwości ustalenia zasad i osób odpowiedzialnych za te decyzje. Przestrzeganie tych zasad jest koniecznym warunkiem efektywności sektora publicznego i prawem obywateli, którzy świadczą na jego funkcjonowanie[23].

Jawności i przejrzystości finansów publicznych sprzyjają klasyczne zasady budżetowe, a w szczególności postulat jedności i zupełności budżetu.

Pierwsza z tych zasad wymaga, aby budżet obejmował wszystkie dochody i wydatki ujęte w jednym akcie prawnym – odnośnie do budżetu państwa winna to być ustawa budżetowa, a w przypadku budżetów samorządowych – uchwały budżetowe odpowiednich organów stanowiących. Wymaga ona także przeznaczania całości dochodów na pokrycie wszystkich wydatków[24]. Oznacza to także, iż nie powinno mieć miejsca wiązanie wydatków budżetowych z określonymi dochodami. Zatem sprzeczne z tą zasadą jest tworzenie funduszy, których istotą jest powiązanie szczegółowo określonych dochodów z określonymi wydatkami.

Sztywność reguł gospodarki budżetowej, szczegółowe podporządkowanie klasyfikacji, konieczność wykorzystania środków do końca roku budżetowego, rygorystyczna kontrola, stanowią przesłankę finansowania wielu zadań w trybie funduszowym. Często oznacza to wydzielenie konkretnych środków budżetowych w postaci funduszu z rygorów i braku elastyczności gospodarki budżetowej. Z drugiej strony trzeba podkreślić, iż zasilenie funduszu środkami budżetowymi pomniejsza dodatkowo i tak stosunkowo niewielką elastyczność budżetu. Wobec ograniczoności środków budżetowych i ciągłych dylematów co do ich podziału, przekazanie środków na rzecz funduszu przesądza o zaplanowanym kierunku ich wykorzystania.

Nowa ustawa o finansach publicznych zakłada funkcjonowanie wyłącznie państwowych funduszy celowych[25], które będą tworzone na mocy odrębnych ustaw. Nie będą one miały osobowości prawnej, będą finansowane ze środków publicznych i przeznaczone na wykonywanie określonych zadań państwowych. Fundusz stanowić będzie wyodrębniony rachunek bankowy. Zatem z końcem 2010 r. likwidacji ulegają: fundusze celowe wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki geodezyjnej i kartograficznej oraz Fundusz Ochrony Gruntów Rol-

[23] Por. E. Malinowska – Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, WSzIiZ w Rzeszowie. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 45–47.

[24] Por. W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, [w] W. Wójtowicz (red.), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, Zakamycze, Kraków 2005, s. 77–84.

[25] Art. 9 i 29 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (opracowano na podstawie: DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240, oraz z 2010 r. nr 28, poz. 146).

nych, centralny i samorządowe. Z dniem 1 stycznia 2012 r. państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy staną się Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Zasada zupełności – powszechności budżetu wymaga, aby budżetem objęte zostały wszystkie finansowane wydatki i to w pełnych kwotach.
W praktyce budżetowej funkcjonują dwa sposoby ujmowania wydatków. Pierwszy polega na ich obliczaniu na zasadzie netto. W grę wchodzi dokonywanie kompensat dochodów i wydatków budżetowych i przedstawianie w budżecie zapisu wynikowego – forma ta nosi nazwę budżetowania netto. Do budżetu wchodzi zapis wynikowy dodatni lub ujemny, czyli mamy do czynienia z rozliczeniem saldem. Drugi sposób, zwany budżetowaniem brutto, polega na zapisywaniu wszystkich dochodów i wydatków w pełnych kwotach bez prawa ich kompensowania. Takie ujęcie utrudnia administracji ukrywanie wydatków poprzez ich odliczanie od dochodów[26]. Zasada zupełności budżetu wymaga rozliczeń na zasadzie brutto, co sprzyja jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jak wiadomo, z budżetowaniem netto związane są zakłady budżetowe. Nowe rozwiązania ustawowe zakładają likwidację państwowych zakładów budżetowych i pozostawienie tej formy organizacyjnej tylko w wybranych obszarach działalności na szczeblu samorządu terytorialnego. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie[27]:

1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;
4) lokalnego transportu zbiorowego;
5) targowisk i hal targowych;
6) zieleni gminnej i zadrzewień;
7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
9) cmentarzy;
10) mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Koniec 2010 r. oznacza likwidację państwowych zakładów budżetowych oraz tych samorządowych zakładów budżetowych, których działalność wykracza poza wymienione wyżej ustawowe obszary.

---

[26] Por. P. M. Gaudamet, J. Molinier, Finanse…, s. 247.
[27] Art. 14 powołanej wyżej Ustawy.

Zadania likwidowanych jednostek organizacyjnych przejęte zostaną przez agencje wykonawcze lub instytucje gospodarki budżetowej będące nowymi formami organizacyjnymi, których zasady funkcjonowania określone zostały w nowych uregulowaniach finansów publicznych. Zadania, o których mowa, mogą być także przekazane do realizacji powołanym w tym celu spółkom.

Agencja wykonawcza będzie posiadać osobowość prawną, powoływana będzie na mocy ustawy, a koszty pokrywać będą przychody własne oraz dotacje z budżetu państwa. Po zakończeniu roku agencja przekazuje na rachunek jednostki budżetowej obsługującej ministra, który sprawuje nadzór nad tą agencją nadwyżkę środków finansowych [28].

Kolejną nową formę organizacyjną sektora finansów publicznych stanowią instytucje gospodarki budżetowej, które będą odpłatnie wykonywać wyodrębnione zadania i pokrywać koszty i zobowiązania z przychodów z tej działalności. Tworzone one będą na wniosek ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Na swoją działalność będą mogły otrzymywać dotacje budżetowe[29].

W połowie 2010 r. likwiduje się fundusze motywacyjne tworzone uprzednio przez niektóre jednostki budżetowe; z końcem roku likwidacji ulegną gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące zarówno przy państwowych, jak i samorządowych jednostkach budżetowych, a także rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych. Z początkiem 2012 r. dotychczasowe agencje takie jak Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, staną się agencjami wykonawczymi.

Z punktu widzenia realizacji planów rozwojowych poważne znaczenie dla realności planowania ma wprowadzenie obowiązku wieloletniego planowania finansowego zarówno na szczeblu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Dążenie do opracowywania budżetu w układzie zadaniowym umożliwia kwantyfikację celów oraz ustalenie odpowiedzialności za ich realizację.

Nie ulega wątpliwości, iż realizowane przemiany funkcjonowania finansów publicznych sprzyjać będą jawności i przejrzystości tego sektora.

1.4. Problem kompetencji a dystrybucja dóbr publicznych

Realizowany w Polsce proces transformacji gospodarczej zarównow sektorze zarobkowym, jak i w publicznym wiąże się z decentralizacją. Powoduje ona takie ukształtowanie podziału kompetencji między państwem a jednostkami terytorialnymi niższego szczebla, w którym nie funkcjonuje hierarchiczne podporządkowanie organów administracji, a niższy szczebel administracji korzysta z zagwa-

[28] Por. art. 18–22 powołanej wyżej Ustawy.
[29] Por. art. 23–26 powołanej wyżej Ustawy

rantowanej prawem samodzielności decyzyjnej, która podlega nadzorowi jedynie w oparciu o kryterium legalności[30].

Decentralizacja polega zatem na ustawowym podziale kompetencji politycznych, fiskalnych i administracyjnych między rząd a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego[31]. Nie ulega wątpliwości, że fundusze te są tym efektywniej wykorzystane, im ich dysponenci są usytuowani bliżej społeczności, która z tych środków korzysta.

Przedstawiona sytuacja implikuje złożony problem takiego podziału kompetencji między poszczególne szczeble władzy, który zapewni możliwie racjonalne wykorzystanie środków finansowych. Mechanizm finansowania powinien zapewnić najlepsze dostosowanie dystrybucji dóbr i usług publicznych do preferencji społecznych. Opierając się na tej prawidłowości sformułowano zapis Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który jest fundamentem zasady subsydiarności i stanowi podstawę podziału kompetencji między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”[32].

Pewne kryterium decyzyjne stanowić tu może zasada równoważności fiskalnej. Wydaje się uzasadnione przyjęcie założenia, że efektywność zaopatrywania w dobra publiczne jest najwyższa, jeśli zasięg terytorialny danego dobra odpowiada zakresowi terytorialnemu funkcjonowania tej władzy, które dobro to dostarcza. Można zatem przyjąć, iż jeśli występuje rozbieżność między właściwością terytorialną władzy publicznej a obszarem zasięgu danego dobra publicznego, to ujawniają się siły obniżające efektywność alokacyjną tego dobra[33].

1.5. Miejsce partnerstwa publiczno-prywatnego w nowym zarządzaniu publicznym

Partnerstwo publiczno-prywatne może być określane na wiele sposobów. Poniższa definicja Komisji Europejskiej trafnie odzwierciedla jego istotę i ma uniwersalny charakter[34].

„Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie

[30] Por. A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w] A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta oraz WSAP, Bydgoszcz, Łódź, 2004, s. 24–25.

[31] Por. A. Zalewski, *Reformy sektora* ..., s. 18.

[32] Art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU z 25 listopada 1994 r.).

[33] Por. A. Zalewski, *Reformy sektora* ..., s. 20–21.

[34] *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*, European Commission, Brussels, 2003, p. 1.

strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować"[35].

Każda relacja partnerstwa publiczno-prywatnego może mieć inny charakter. Umowa partnerstwa powinna być dopasowana do każdego projektu. Dotyczy to przede wszystkim partnera publicznego, który z pozycji świadczącego usługi przechodzi na pozycję jednostki nadzorującej działalność partnera prywatnego. Jednocześnie należałoby uwzględnić zasady zachowania etycznego zarówno po stronie partnera publicznego jak i prywatnego. Reprezentuję pogląd, że w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwe uwzględnienie wszystkich wymogów merytorycznych i formalnych w nawet bardzo starannie przygotowanych aktach prawnych. Dlatego też czynnik ludzki, a szczególnie kompetencje osób uczestniczących w negocjacjach oraz problemy etyczne będą miały w takich przypadkach duże znaczenie.

Trzeba przede wszystkim wskazać na dwie zalety partnerstwa publiczno prywatnego. Wobec ograniczoności środków publicznych, zaangażowanie kapitałów prywatnych umożliwia realizację zadań, na które brakuje zasobów budżetowych. Po wtóre, stworzona zostaje możliwość wykorzystania specyficznych cech sektora prywatnego dla realizacji celów publicznych. Chodzi tutaj o poprawę jakości, obniżenie kosztów, otwartość na innowacje, zwiększenie tempa realizacji podejmowanych zadań.

Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego może prowadzić do obniżenia całkowitych kosztów przedsięwzięcia, możliwy staje się transfer nowoczesnych technologii, do których dostęp ma sektor prywatny. W stosunkowo krótkim czasie staje się realne stworzenie nowoczesnej infrastruktury, bez zadłużania sektora publicznego. Sektor publiczny z reguły uzyskuje prawo długookresowego nadzoru nad nowoczesną infrastrukturą. Realizacja procedur partnerstwa w warunkach konkurencji wpływa na obniżenie kosztów przedsięwzięcia.

Partnerstwo publiczno-prywatne charakteryzuje się skomplikowanym i kosztownym procesem przygotowawczym. Wyższy koszt pozyskania kapitału przez sektor prywatny może generować wyższe koszty dla użytkowników. Może też wystąpić tendencja do zawyżania kosztów zaopatrzeniowych co może determinować wysoką odpłatności za usługi.

Wiele przyczyn złożyło się na to, że potencjał sektora prywatnego w zakresie realizacji zadań publicznych nie jest należycie wykorzystany. Polska jest ciągle postrzegana jako kraj o niemałym zakresie korupcji. Funkcjonuje przeświadczenie, że zetknięcie sektora publicznego i prywatnego rodzi wysokie zagrożenie korupcyjne. Takie postrzeganie relacji między sektorami stwarza bariery przede wszystkim po stronie przedstawicieli władzy publicznej. Jednocześnie słabe po-

[35] http://www.pppcentrum.cz/res/data/000025.pdf (12 kwietnia 2010)

stępy w zakresie menadżeryzacji zarządzania nie stwarza bodźców do wykorzystania zalet partnerstwa publiczno-prywatnego. W szczególności słaby postęp w zakresie budżetowania zadaniowego utrudnia rozliczenie przedstawicieli sektora publicznego za skonkretyzowane rezultaty działań. Łatwiej jest przedstawić do akceptacji ogólne sprawozdanie odnośnie do wykonania tradycyjnego budżetu niż rozliczać się z wykonania precyzyjnie ustalonych zadań. Skuteczne próby budżetowania zadaniowego podejmowane na szczeblu rządowym mogą stanowić inspirację dla władz samorządowych. Nadanie budżetowaniu zadaniowemu obligatoryjnego charakteru na szczeblu lokalnym i regionalnym stworzyłoby większe szanse rozwojowe partnerstwu publiczno-prywatnemu.

W świetle powyższych rozważań nie ulega wątpliwości, że realizacja partnerstwa publiczno-prywatnego winna mieć wsparcie polityczne, albowiem zgodność proponowanych działań z polityką władz ogranicza konflikty i stwarza sprzyjające warunki realizacji projektów. Decydenci winni mieć odpowiednie umocowania prawne do zawierania kontraktów i być przygotowanie do negocjacji realizacji podejmowanych zadań.

W świetle przesłanek teoretycznych i dotychczasowych doświadczeń poniższe obszary gospodarki publicznej wydają się być szczególnie predysponowane do funkcjonowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego:

1) administrowanie budynkami;
2) program rewitalizacji;
3) gospodarka wodno ściekowa;
4) zaopatrzenie w ciepło;
5) gospodarka odpadami;
6) drogi ulice i tereny zielone;
7) transport publiczny;
8) ochrona zdrowia;
9) oświata i nauka.

Nie ulega wątpliwości, że ideę PPP należy traktować jako obiecującą formułę wzmocnienia zarządzania w sektorze publicznym, prowadzącą do poprawy poziomu jakości usług publicznych, wzrostu efektywności gospodarowania, wsparcia inwestycji oraz realizacji bieżących i inwestycyjnych zadań publicznych.

2. Istota i zakres partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

2.1. Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowy trend zarządzania w sektorze publicznym

Zakres działania i związana z nim wielkość sektora publicznego są pochodną przyjętego modelu, który określa rolę państwa w gospodarce i spełniane przez nie funkcje. Niezależnie od podejścia, charakteryzującego różne nurty w poglądach na rolę państwa w gospodarce (tj. od liberalizmu do daleko posuniętego interwencjonizmu), akceptowane jest tworzenie przez państwo ładu instytucjonalno-prawnego, który ustanawia reguły funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (choć stopień akceptacji dla zakresu ingerencji przez państwo różnicuje te nurty). Powszechnie akceptowana jest także funkcja alokacyjna. Polega ona na tworzeniu przez państwo warunków sprzyjających możliwie najbardziej efektywnemu wykorzystaniu czynników produkcji. Ponadto wspomaga i koryguje rynki w przypadkach występowania monopolu, kosztów i korzyści zewnętrznych, dóbr publicznych oraz dóbr szczególnie korzystnych i szczególnie niekorzystnych społecznie. Przedmiotem kontrowersji są natomiast pozostałe funkcje: stabilizacyjna i redystrybucyjna, z których pierwsza zmierza do ograniczenia wahań poziomu produkcji, zatrudnienia, cen i dochodów, czyli stabilizowania gospodarki, druga zaś – do korygowania nadmiernych rozpiętości dochodów osiąganych przez poszczególne jednostki i całe grupy społeczne[36].

Powszechnie wyrażana opinia na temat słabości zarządzania w sektorze publicznym – w szczególności o zarządzaniu finansami – skłaniała i nadal skłania do poszukiwania nowych, bardziej skutecznych i efektywnych rozwiązań, które przyniosłyby większą satysfakcję konsumentom dóbr i usług. W krajach rozwiniętych powstała koncepcja nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*, NPM). Często określa się ją jako „rewolucję menedżerską" – nowy, rewolucyjny model zarządzania sektorem publicznym, utożsamiany wręcz z nowym paradygmatem zarządzania w tym sektorze[37]. U podstaw NPM stoi założenie o potrzebie zapewnienia gospodarności, efektywności i skuteczności zarówno władz publicznych występujących w charakterze podmiotu zarządzającego całością zadań publicznych, jak i poszczególnych podmiotów – bezpośrednich wykonawców tych zadań.

W odpowiedzi na oczekiwania społeczności lokalnych i całych społeczeństw w NPM postuluje się konieczność poprawy jakości dóbr i usług publicznych oraz ich lepsze dopasowanie do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych. Tak formułowane postulaty pod adresem zarządzania w sektorze publicz-

---

[36] A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe publiczne zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 39.

[37] A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] A. Zalewski (red.), Nowe..., s. 30-31.

nym wiążą się z koncepcją menedżeryzmu, akcentującą możliwość przenoszenia na grunt działalności w tym sektorze metod zarządzania znanych podmiotom prywatnym, znajdującym się pod stałą presją konkurencji i zmuszonych do działania przedsiębiorczego.

Nowe zarządzanie publiczne jest koncepcją, która znajduje zastosowanie także w zarządzaniu w podsektorze samorządowym sektora publicznego[38], będąc atrakcyjnym pomysłem zwiększania efektywności w wykonywaniu systematycznie rozszerzanego katalogu zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczoność środków na realizację tych zadań, wzrost oczekiwań społeczności lokalnych, stały rozwój techniki i technologii związanych z wytwarzaniem i dostarczaniem dóbr i usług publicznych – to podstawowe uwarunkowania, w których władze lokalne muszą podjąć wiążące decyzje dotyczące takich zmian, które umożliwią trwałe zmiany jakościowe w zarządzaniu na tym szczeblu. Tendencje do urynkowienia realizacji przynajmniej części zadań publicznych pojawiły się już dawno, niemniej jednak w polskich realiach kształtowanie samorządności – po restytucji samorządu terytorialnego na poziomie gmin – trwa zaledwie 20 lat. Jednym z podstawowych warunków wprowadzania trwałych, efektywnych zmian w modelu realizacji zadań publicznych jest względna stabilność warunków jego funkcjonowania – możliwość ta nie jest jeszcze spełniona w polskim życiu publicznym, przy czym uwaga ta odnosi się zarówno do systemu (struktury i regulacji) samorządu terytorialnego, jak też swoistego etosu samorządności.

Pojęcie menedżeryzmu w sferze zarządzania publicznego jest ze swej istoty związane z NPM. Radykalne programy reform sektora publicznego zapoczątkowane w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a następnie w Australii, Nowej Zelandii i Kanadzie, stały się stymulatorem podobnych reform w innych krajach rozwiniętych. Najszerzej znanym modelem obrazującym istotę nowego zarządzania publicznego jest model zarządzania przedsiębiorczego, opracowany przez D. Osborne'a i T. Gaeblera[39]. Model ten rozwijano, odnosząc go do realiów sektora publicznego oraz do poszczególnych jego sfer. Wyraża on wszystkie najważniejsze atrybuty menedżerskiego podejścia do zarządzania realizacją zadań publicznych, rozumianych jako wytwarzanie i dostarczanie dóbr i usług publicznych. Ta sfera aktywności władz publicznych jest bardzo podobna do „zwykłej" działalności komercyjnej, czego wyrazem jest m.in. tendencja do konkurowania pomiędzy jednostkami sektora publicznego (np. o nowe duże inwestycje publiczne, zewnętrznych inwestorów). Zdaniem Ch. Hooda, nowe zarządzanie publiczne składa się z siedmiu głównych elementów[40]:

---

[38] J. Łukomska-Szarek, *Rozwój samorządów lokalnych przez pryzmat koncepcji New Public Management*, [w:] M.S. Kostka, D. Ostrowska (red.), *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2008, s. 59-70.

[39] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Wydawnictwo MEDIA RODZINA of Poznań, Poznań 1992, s. 43

[40] Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration" 1991, Vol. 69(1), s. 4-5.

1) wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym;
2) jasno określone standardy i mierniki działalności;
3) większy nacisk na kontrolę wyników działalności;
4) nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego;
5) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego;
6) nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
7) nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów.

J. Zysnarski podkreśla, że „menedżeryzm powstał w opozycji do 'tradycyjnego' zarządzania w sektorze publicznym, słabo nakierowanego na interes społeczności lokalnych, uwikłanego w wielość interesów (mechanizmy demokratyczne), nienastawionego na efektywność i zbyt 'miękkiego' we wprowadzaniu niezbędnych zmian. Warto więc uczyć się od sektora prywatnego i wykorzystywać jego mechanizmy tam, gdzie to możliwe"[41]. Trzeba przy tym podkreślić, że cechą systemów demokratycznych są częste zmiany opcji politycznych, które mają odmienne spojrzenie na wiele kwestii związanych z realizacją zadań publicznych. Niemniej jednak pewne modelowe rozwiązania – wykazujące swoją aktualność w każdych warunkach – mogą i pozostają zazwyczaj trwałym elementem dorobku zarządzania w sektorze publicznym. Takim elementem jest wzrost udziału partnerów prywatnych w zarządzaniu w tym sektorze.

Większość argumentów przytaczanych w debatach nad optymalnymi modelami realizacji zadań publicznych nie odnosi się wcale do racji ekonomicznych, ale sięga raczej do jakości usług publicznych oraz ich dostępności. Tylko pośrednio w tej argumentacji ujmuje się np. kwestię odpłatności za usługi czy zaangażowania budżetu (dotacje) w realizacji zadań publicznych; odrębnym problemem pozostaje też poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych, stanowiących podstawę realizacji zadań publicznych. Hołdowanie zasadzie finansowania realizacji zadań publicznych ze środków budżetowych oraz traktowanie takiego modelu jako remedium na właściwą redystrybucję dochodów publicznych doprowadziło do trwałej niewydolności sektora publicznego[42].

Analizy wykazywały, że w dłuższym horyzoncie dawał się wyraźnie zauważyć spadek efektywności w zarządzaniu realizacją zadań publicznych. Objawiał się on głównie podwyższaniem cen niektórych usług publicznych, zwiększaniem dopłat z budżetu (państwa lub samorządów) – jeśli ceny miały pozostać bez zmian – lub obniżeniem skali świadczonych usług. W konsekwencji pro-

[41] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka, w serii:* „Zarządzanie usługami komunalnymi", Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 12.
[42] A. Zalewski, *Teoretyczne...*, op. cit., s. 13.

wadziło to do deficytów, tj. wykluczenia z konsumpcji niektórych usług całych grup społecznych, co stanowiło źródło konfliktów w społecznościach lokalnych. Niezadowolenie społeczne odnoszące się do wskazanych sytuacji jest sygnałem, że niezbędne są istotne zmiany sięgające głębiej niż tylko do prostych mechanizmów redystrybucji dochodów poprzez zmiany struktury wydatków budżetowych lub pozorne, krótkookresowe usprawnianie funkcjonowania jednostek świadczących usługi publiczne.

Wraz ze wspomnianym rozwojem koncepcji menedżeryzmu, większy nacisk położono na oszczędność, wydajność oraz efektywność w zarządzaniu pieniędzmi publicznymi – jest to tzw. zasada trzech E: *economy*, *effectiveness*, *efficiency*. Inną zasadą w koncepcji menedżeryzmu jest zasada *value for money*, zakładająca adekwatność świadczenia i odpłatności za nie. Rozwój nowego zarządzania publicznego zakłada, że fundamentem reform sektora publicznego jest tworzenie stosunków rynkowych i konkurencji w procesie świadczenia usług publicznych. S.J. Bailey zauważa, że do realizacji tego celu wykorzystuje się następujące instrumenty[43]:

- prywatyzację przedsiębiorstw publicznych,
- kontraktowanie usług na podstawie przetargów,
- tworzenie rynków wewnętrznych,
- tworzenie agencji,
- opłaty za usługi.

J. Zysnarski odwołuje się do koncepcji menedżeryzmu jako podstawy kształtowania partnerstwa publiczno-prywatnego, i powołując się na J. Guthriego, wskazuje na pięć następujących elementów składających się na menedżeryzm w sektorze publicznym[44]:

1) określenie klarownych i spójnych celów, uwzględnianych w planach podmiotów gospodarczych oraz umowach ustalających pożądane parametry działania podmiotów świadczących usługi komunalne (tzw. *performance contracts*);
2) przyznanie zwiększonej autonomii menedżerom poprzez delegację uprawnień administracji na niższy poziom organizacji; elementowi temu powinno towarzyszyć szkolenie w zakresie zarządzania;
3) ocena rezultatów działania poprzez stworzenie systemu wskaźników oceny w odniesieniu do całej organizacji i poszczególnych osób;
4) wprowadzenie zestawu nagród i sankcji, których stosowanie powinno leżeć wyłącznie w gestii członków zarządu danej jednostki samorządu;

---

[43] S.J. Bailey, *Public Sector Economics – Theory, Policy and Practices*, MacMillan Press Ltd., London 1995, s. 127-132.
[44] J. Guthrie, *Performance Indicators in the Australian Public Sector*, [w:] E. Buschor, K. Schedler (eds.), Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Haupt, Berne 1994, s. 261.

5) egzekwowanie zasady neutralności konkurencyjnej, w myśl której przedsiębiorstwa sektora publicznego podlegają tym samym czynnikom rynkowym, co ich konkurenci należący do sektora prywatnego; jednocześnie ich zarządzający wykonują swe funkcje bez tzw. wpływów czynnika politycznego.

Jednym z praktycznych wyrazów wdrażania koncepcji NPM do praktyki zarządzania sprawami publicznymi jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Wiąże się ono z tendencją do włączania sektora prywatnego – wraz z jego przedsiębiorczym podejściem do prowadzenia każdego typu działalności – do wykonywania części zadań publicznych[45]. Geneza i upowszechnianie się partnerstwa publiczno-prywatnego wiążą się przede wszystkim z występowaniem ogromnych oczekiwań w zakresie finansowania inwestycji w dziedzinie infrastruktury publicznej – w celu jej zmodernizowania i dostosowania do współczesnych wymogów. Sektor prywatny w tym wypadku jest zarówno dostarczycielem kapitału, jak i zajmuje się działalnością operacyjną, wykorzystując wszelkie walory zarządzania przedsiębiorczego i przyczyniając się do wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się zatem w model nowego zarządzania publicznego i związaną z nim koncepcję menedżeryzmu, ponieważ jego główną funkcją jest poszukiwanie optymalnej metody poprawy efektywności w sferze świadczenia usług publicznych[46]. Należy przy tym zauważyć, że wraz ze wzrostem zamożności społeczeństw zapotrzebowanie na usługi publiczne rośnie – ogólnie w szybszym tempie niż finansowe (a w ślad za nimi – także techniczne) możliwości ich realizowania[47]. Z drugiej strony, dostarczenie określonych dóbr i usług publicznych warunkuje dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego. Lokalizowanie inwestycji, poprawa warunków bytowych ludności uzależnione są od istnienia systemów infrastruktury technicznej i społecznej; w tym sensie finansowanie rozwoju infrastruktury lokalnej staje się głównym warunkiem zdynamizowania rozwoju w skali lokalnej.

Koncepcja NPM staje się szczególnie ważna wobec faktu przekształcania się filozofii zarządzania dostarczaniem dóbr i świadczeniem usług publicznych. Jest to wynikiem przede wszystkim modyfikacji zakresu zadań publicznych – w tym decentralizacji (rozumianej jako przekazanie zadań ze szczebla centralnego na samorządowy). Zmienia się też finansowy aspekt realizacji zadań publicznych, tj. podejście do określenia, które z dóbr i usług powinny być nieodpłatne, a które odpłatne oraz na jakich zasadach. To z kolei wynika z głębszych zmian w postrzeganiu roli państwa, definiowanej po przez zakres zadań realizowanych przez sektor publiczny. Należy

[45] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LEXIS NEXIS, Warszawa 2006, s. 23.
[46] Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002, s. 4.
[47] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), Nowe …, s. 93.

przy tym podkreślić, że nieco inaczej postrzegany jest podsektor rządowy (centralny), a inaczej podsektor samorządowy. Upowszechnienie modelu menedżerskiego zarządzania w tym drugim – wraz ze wzrostem udziału partnerów prywatnych w realizacji zadań publicznych na rzecz wspólnoty lokalnej – wpływa na akceptowanie wzrostu roli władz publicznych w lokalnym życiu społeczno-gospodarczym[48].

W ubiegłym stuleciu nastąpiła zasadnicza transformacja koncepcji państwa. Na przestrzeni XX w. przekształciło się ono z klasycznego „państwa minimalnego" (tzw. nocnego stróża) w państwo ukierunkowane na społeczeństwo. Nie można jednak określić go wprost jako państwo dobrobytu[49]. Dla zakresu wykonywanych zadań w całym sektorze publicznym miało i ma to ogromne znaczenie – katalog tych zadań uległ wydłużeniu. Państwo usiłuje spełniać szeroko pojęte funkcje opiekuńcze, angażując się w zaspokajanie – w drodze redystrybucji dochodu narodowego – takich potrzeb obywateli, które w tradycyjnym, liberalnym modelu państwa mieszczą się w sferze indywidualnej konsumpcji dóbr i usług. Konsekwencją zmiany roli państwa jest znaczne rozszerzenie sfery konsumpcji zbiorowej. Polega ona na zaspokajaniu określonych potrzeb społeczeństwa poprzez wytwarzanie, a następnie nieodpłatne lub tylko częściowo odpłatne udostępnianie dóbr i usług – określanych mianem publicznych. W ślad za tym nastąpiła zmiana modelu finansowania – narzędziem realizacji zadań publicznych jest ich opłacanie (w pełnej wysokości lub w określonej części) ze środków publicznych, gromadzonych w systemie finansów publicznych dzięki przymusowemu przejmowaniu części dochodów od podmiotów prywatnych – jako dochodów publiczno-prawnych.

Sygnalizowany kryzys, w którym sektor publiczny znajduje się permanentnie niemal od kilkudziesięciu lat, jest podstawą do formułowania rozmaitych postulatów i koncepcji zmierzających do zmodernizowania zarządzania w tym sektorze. Nie dotyczy to tylko i wyłącznie ograniczania zakresu tego sektora, ale również np. zwiększania zakresu decentralizacji i przekazywania zadań do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Decentralizację należy rozumieć jako ustawowy podział władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej pomiędzy rząd i samorządy terytorialne, tzn. opiera się ona na podziale kompetencji i zadań między te władze. Taka demarkacja jest przyczynkiem do decentralizacji finansów publicznych, czyli decyzji o wydatkowaniu środków publicznych, co wpływa na ich racjonalne wykorzystanie[50]. W literaturze podkreśla się, że decentralizacja – w ujęciu ekonomicznym – jest istotnym elementem NPM. Umożliwia bowiem zapewnienie konsumentom dóbr i usług publicznych możliwie najszerszego wyboru oraz przekazanie na szczebel operacyjny, tj. menedżerom funkcjonującym w podmiotach publicznych lub w podmiotach pry-

[48] K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (eds.), *New Public Management. Current trends and Future Prospects, Routledge*, London – New York 2003, s. 215.
[49] H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, Usługi społeczne w gminie, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 239.
[50] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 126-127.

watnych działających z upoważnienia władz lokalnych w celach społecznie użytecznych, znacznych uprawnień decyzyjnych, aby rzeczywiście mogli zarządzać. Z decentralizacją wiążą się określone korzyści i wpływa ona m.in. na[51]:

– stabilizację i pogłębienie demokracji poprzez tworzenie warunków do autentycznego zwiększenia partycypacji społecznej,
– poprawę efektywności usług publicznych i lepsze ich dostosowanie do potrzeb społecznych,
– zwiększenie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych dzięki ściślejszemu i bardziej przejrzystemu powiązaniu korzyści z lokalnych usług publicznych z ich kosztami,
– pobudzanie konkurencji między jednostkami terytorialnymi,
– zmniejszanie sektora publicznego w gospodarce i poprawę jego efektywności,
– zmianę orientacji w podejściu do klienta i traktowania go nie jak konsumenta, lecz jak cieszącego się pełną podmiotowością obywatela.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przez gminy jako jednostki podstawowe, działające zgodnie z zasadą subsydiarności w imieniu i na rzecz społeczności lokalnych określonych granicami terytorialnego podziału kraju, należą do kategorii zadań publicznych. Polegają one na zaspokajaniu w trybie konsumpcji zbiorowej potrzeb społecznych drogą świadczenia usług oraz wytwarzania dóbr materialnycho charakterze użyteczności publicznej, tj. z założenia bez zysku rozumianego jako cel tego rodzaju działalności. Innymi słowy, świadczenie usług, udostępnianie urządzeń i rozdzielanie dóbr materialnych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych odbywa się w zasadzie nieodpłatnie, z ewentualnością stosowania odpłatności częściowej, mającej za cel nie tyle osiągnięcie rentowności działania, ile regulowanie popytu na rozdzielane w trybie owego działania dobra i usługi[52].

Należy przy tym podkreślić, że stworzenie odpowiedniej infrastruktury społecznej i technicznej w danej jednostce samorządu terytorialnego ma ogromny wpływ na kształtowanie jakości życia mieszkańców oraz warunków funkcjonowania zlokalizowanych tam rozmaitych podmiotów (w tym przedsiębiorstw). Prowadzi to również do ukształtowania odpowiednich możliwości rozwojowych.

Rozwój lokalny – jako charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno gospodarczego – jest rozumiany i definiowany w rozmaity sposób. Treść tego pojęcia mieści się w przedziale wyznaczonym z jednej strony przez pojmowanie rozwoju lokalnego jako tworzenie nowych miejsc pracy w danej gminie[53] (ujęcie szczegółowe), z drugiej – przez pojmowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania przy danych uwarunkowaniach (zewnętrznych i wewnętrznych) optymalnych warunków

[51] C. Ugaz, *Decentralization and the Provision and Financing of Social Services: Concepts and Issues*, UNU/WIDER, Helsinki 1997, s. 6.
[52] H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, *Usługi...*, s. 256.
[53] J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej,* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1997, s. 46-52.

życia lokalnej społeczności, względnie doskonalenia organizacji, struktury i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego poprzez jak najlepsze wykorzystanie lokalnych nakładów rozwoju w postaci zasobów: pracy, mienia komunalnego, przestrzeni, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego i finansowych[54] (ujęcie ogólne).

Potrzeby, preferencje i uznane systemy wartości mieszkańców są jednym z podstawowych motywów rozwoju społeczno-gospodarczego. Bez zagłębiania się w obszerną problematykę potrzeb ludzkich i ich zaspokajania, można stwierdzić, że dotyczą one szeroko rozumianego środowiska życia ogółu mieszkańców, grupy osób, jak również rodziny czy też pojedynczego człowieka, na które składają się stosunki społeczne, warunki zamieszkania, pracy i obsługi, warunki tworzone przez elementy zagospodarowania przestrzeni, ale także walory i zasoby środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa narodowego. Z kolei potrzeby i preferencje przedsiębiorców ściśle wiążą się z ich dążeniem do poszukiwania takiej lokalizacji dla prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, która sprzyjać będzie maksymalizacji zysku (są to tzw. korzyści miejsca)[55].

Pojawienie się idei partnerstwa publiczno-prywatnego – jako przejaw menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym – pozwoliło na przełamanie stereotypu, że gospodarka tego sektora z założenia jest nieefektywna; należy to uznać raczej za stan wynikający z zastosowania nieefektywnych metod zarządzania, nie zaś z istoty tego sektora, mającego do wypełnienia ważną misję. Idea PPP nie jest rezultatem narzucenia określonych rozwiązań w formie jednorazowego aktu prawnego czy też przyjęcia pewnego modelu „współpracy sektorów" w oparciu o istniejące regulacje prawne. Partnerstwo publiczno-prywatne jest czymś znacznie szerszym – wywodzi się z przekonania, że „tradycyjny" model zarządzania realizacją zadań publicznych jest nieefektywny, zaś możliwości doskonalenia go tylko w oparciu o usprawnianie administracji publicznej są mocno ograniczone. Ten kryzys „administrowania" realizacją zadań publicznych wyzwolił inicjatywę sektora prywatnego i jego zainteresowanie funkcjonowaniem w sektorze publicznym. Wynika to z przekonania, że przy spełnieniu określonych warunków zarządzanie jednostkami świadczącymi usługi komunalne jest zbliżone do zarządzania przedsiębiorstwem prywatnym[56].

Należy podkreślić, że zasadniczą kwestią będzie tu zawsze uwzględnienie określonego poziomu jakości świadczonych usług publicznych. Petryfikowany przez dekady pogląd, że podmioty prywatne nie są zainteresowane wysokim poziomem jakości tych usług, koncentrując się raczej na osiąganiu zysków, wyni-

[54] R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im O. Langego, Wrocław 1998, s. 11-14.

[55] M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), Zarządzanie..., s. 57.

[56] Zob. M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] A. Zalewski (red.), Nowe..., s. 277-279.

kał być może z braku przekonania, iż mogą istnieć mechanizmy umożliwiające skuteczną kontrolę nad realizacją tych zadań. Każdy system kontroli kosztuje, co przyczynia się do obniżenia efektywności ewentualnego powierzenia świadczenia usług publicznych prywatnemu podmiotowi. Najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest stworzenie mechanizmu autentycznej partycypacji partnera prywatnego w przedsięwzięciu i zachowanie kontroli przez zaangażowanego fizycznie w danym projekcie podmiotu publicznego, niż stworzenie relacji opozycyjnych, w których sektor publiczny występuje z pozycji roszczeniowo nastawionego, niezaangażowanego cenzora.

W pewnym sensie koncepcja PPP sięga do rynkowych regulacji w sektorze usług publicznych poprzez włączenie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych zamiast poddawania sztucznym regułom rynku działanie „nierynkowej" z jej istoty administracji publicznej[57]. Partnerstwo publiczno-prywatne jest spojrzeniem na sferę realizacji zadań publicznych z innej perspektywy niż tylko z poziomu polityków sprawujących władzę. Nadmierne scentralizowanie sfery wykonywania zadań publicznych zawsze będzie rodzić obszary deficytów, które nie zostaną odpowiednio zweryfikowane przez mechanizm rynkowy. Problemem będzie też niewłaściwe komunikowanie potrzeb wprowadzenia zmian w systemie realizacji zadań publicznych – uwzględnienie wyłącznie postulatów zgłaszanych przez ekonomistów oraz pomijanie potrzeb społecznych może prowadzić do zgoła niebezpiecznego stanu, gdy najbardziej efektywny sposób realizacji zadań będzie wiązał się z brakiem społecznej akceptacji. Ów dysonans jest niebezpieczny nie tylko dla polityków, sięgających po władzę i starających się ją utrzymać, ale również dla perspektyw rozwojowych danej jednostki samorządu terytorialnego, co skutkować będzie spadkiem poziomu życia jej mieszkańców.

Następnym czynnikiem, który wpłynął na zainteresowanie rozwojem form partnerstwa publiczno-prywatnego, było i jest ogromne zapotrzebowanie w dziedzinie inwestycji infrastrukturalnych[58]. Należy podkreślić, że z natury swej infrastruktura stanowi czynnik warunkujący rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki terytorialnej. O ile jej niezbędność nie ulega wątpliwości, o tyle jest to sfera, w której ujawniają się niedobory budżetowe sektora publicznego i brak zainteresowania partycypacją w finansowaniu ze strony podmiotów prywatnych. Wzrost presji konkurencyjnej władz jednostek samorządowych o inwestorów przyczynił się do tego, że inwestorzy ci oczekują odpowiednio przygotowanej infrastruktury, bez łożenia własnych nakładów na budowę jej elementów. W ten sposób postępuje marginalizacja słabszych ekonomicznie jednostek terytorialnych i kumulowanie się inwestycji w większych, silniejszych samorządach, dysponujących środkami na inwestycje w sferze infrastruktury.

Ogólną cechą gospodarki sektora publicznego jest chroniczny brak kapitału, który mógłby być przeznaczany na inwestycje infrastrukturalne służące do re-

---

[57] Z. Wiszniewski, *Mikroekonomia współczesna, syntetyczne ujęcie*, Instytut Naukowo-Wydawniczy OLYMPUS, Warszawa 1997, s. 186.

[58] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda...*, s. 4.

alizacji zadań publicznych[59]. Tymczasem jej sukcesywne unowocześnianie jest kluczowym czynnikiem poprawy jakości i obniżania kosztów świadczenia usług publicznych. W tym wypadku partner prywatny może być dostarczycielem brakującego kapitału, a w zamian może czerpać korzyści wynikające ze zwiększonej efektywności realizacji zadań publicznych. Można tu wskazać, że zarówno na tle innych jednostek sektora publicznego, jak i w odniesieniu do stanu sprzed inwestycji zwykle zastosowanie PPP pozwala na istotną poprawę w realizacji danego zadania publicznego. Znajduje ona wyraz bądź w podwyższeniu jakości, bądź też w obniżaniu kosztów świadczonych usług publicznych. W obu tych przypadkach powstaje pewne pole korzyści (w ujęciu finansowym – zysku), które mogą być podzielone pomiędzy partnerów kontraktu w ramach PPP, tj. pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, a także inne zaangażowane organizacje.

Występuje też pewna grupa czynników, które można uznać za naturalne bariery dla rozwoju idei partnerstwa publiczno-prywatnego, choć nie wykluczają one możliwości zawierania kontraktów pomiędzy sektorami. Pierwsza bariera to ustawowa odpowiedzialność jednostek sektora publicznego za realizację określonych zadań publicznych. Przekazanie tych zadań w gestię podmiotu prywatnego rodzi ryzyko pozbawienia lub znaczącego osłabienia kontroli nad efektywnością i poziomem jakościowym wykonywania usług publicznych. To sprawia, że władze publiczne mają więcej wątpliwości przed zawieraniem kontraktów w ramach PPP, gdy dla podmiotów prywatnych najważniejszym warunkiem jest opłacalność ekonomiczna. Kolejna bariera rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego to istotne strukturalne bariery wejścia na rynek lub występowanie monopolu naturalnego. Zadnia publiczne w przeważającej mierze dotyczą inwestycji kapitało- i czasochłonnych, co przekłada się na ograniczenie dostępności dla potencjalnych inwestorów.
W tym wypadku zawarcie kontraktu wiąże się z koniecznością podjęcia strategicznych politycznie decyzji.

2.2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne zalicza się do grupy tych pojęć, które w ostatnim czasie stały się bardzo popularne. Wynika to z faktu, że uznaje się je nie tylko za interesującą koncepcję teoretyczną, wymagającą pogłębionych badań, ale także za narzędzia przydatne w praktyce zarządzania realizacją zadań publicznych, cechujące się elastycznością podejścia umożliwiającą „odnowienie" metod zarządzania w sektorze publicznym[60]. B.P. Korbus i M. Strawiński podkreślają, że „tradycyjne formy finansowania budżetowego (niezależnie: czy ze środków własnych, czy ograniczonych przecież budżetowych źródeł unijnych) mogą być efektywnie wspierane lub nawet zastępowane przez projekty oparte na wykorzy-

[59] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 278.
[60] A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2008, s. 19-26.

staniu prywatnych zasobów finansowych i organizacyjnych"[61]. To sformułowanie wskazuje na potrzebę ujmowania PPP jako modelu finansowania przedsięwzięć w sferze realizacji zadań publicznych, w których odpowiednie kontrakty są potwierdzeniem współpracy konkretnych podmiotów z obu tych sektorów.

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego nie doczekało się powszechnie akceptowanej, modelowej definicji. Wynika to m.in. z eksponowania w poszczególnych ujęciach różnych aspektów istoty PPP, jak również z uwagi na stale rozszerzany zakres szczegółowych zagadnień ujmowanych w ramach partnerstwa (m.in. poprzez włączanie nowych form realizacyjnych, które wskazują na potrzebę szerszego spojrzenia na PPP). Można zatem stwierdzić, że jest to wciąż nowatorska metoda zarządzania realizacją zadań publicznych. Ich przejawem są dostarczane określonym społecznościom dobra i usługi publiczne, których zagwarantowanie zostało przypisane – na mocy ustaw – do zadań władz publicznych danego szczebla (rządowego i samorządowego).

W literaturze przedmiotu najczęściej eksponowaną definicją PPP jest ujęcie zaproponowane przez The National Council for Public-Private Partnerships, zgodnie z którą „partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom"[62]. Należy podkreślić, że istotą PPP w tym ujęciu jest nie tylko optymalne wykorzystywanie umiejętności i zasobów stron biorących udział w partnerstwie, ale także stosowne do uwarunkowań działalności obejmowanej projektem podzielonego ryzyka i potencjalnych korzyści. W tym ujęciu ujawnia się jedna z podstawowych cech PPP – istnienie pola korzyści dla obu stron kontraktu, co jest niezbędnym warunkiem jego zawarcia.

Różnorodność definicji partnerstwa publiczno-prywatnego wynika również z konkretnych potrzeb określenia jego istoty m.in. z punktu widzenia stron współpracy, tj. sektora publicznego i partnerów prywatnych oraz ich odmiennych motywów angażowania się w tego typu przedsięwzięcia. W literaturze dominuje punkt widzenia władz (podmiotów) publicznych. Przykładem tak skonstruowanej definicji jest ujęcie zaproponowane przez B.P. Korbusa i Strawińskiego, którzy PPP definiują jako formę (instrument) „sprawnego wywiązywania się przez administrację (czy raczej obsługiwaną przez nią władzę) z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym)"[63].

We wszystkich definicjach partnerstwa publiczno-prywatnego pojawia się aspekt relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego[64].

---

[61] B.P. Korbus, M. *Strawiński, Partnerstwo...*, s. 14.

[62] Za: www.ncppp.org.

[63] B.P. Korbus, M. *Strawiński, Partnerstwo...*, s. 23.

[64] K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 21.

W najbardziej ogólnym ujęciu – przyjmując wskazany aspekt PPP – są to wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych[65]. To ujęcie zawęża nieco istotę partnerstwa publiczno-prywatnego, dlatego warto odwołać się do definicji PPP rozszerzającej – traktującej je jako formę zarządzania opartą na prawach rynkowych. W tym ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi[66].

W innej jeszcze definicji partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje się, że polega ono na „współpracy jednostki publicznej z podmiotem prywatnym przy realizacji i finansowaniu długoterminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Ze strony sektora państwowego wykonawcą tej koncepcji może być rząd lub jego agencja, samorząd lokalny lub inna jednostka państwowa o charakterze nadzorczym"[67]. Przedstawione ujęcie, jak się wydaje, zawęża PPP do formy finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych – tak często postrzegana jest istota partnerstwa, niemniej jednak zakres projektów może być znacznie szerszy, obejmując współpracę w zakresie realizacji zadań publicznych, tj. dostarczania dóbr i usług, bez podejmowania inwestycji albo też – gdzie inwestycje infrastrukturalne nie są wyłącznym celem. Nie ulega jednak wątpliwości, że to właśnie brak odpowiednich środków na inwestycje w sferze infrastrukturalnej jest swoistym katalizatorem, skłaniającym władze publiczne do zainteresowania koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inne podejście do zagadnienia PPP prezentuje M. Moszoro, zawężając je do „przedsięwzięcia o charakterze użyteczności publicznej prowadzonego przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających"[68]. Przedstawione sformułowanie ogranicza współpracę podmiotów publicznych i prywatnych do rozwiązań odnoszących się do powiązań organizacyjnych i kapitałowych, natomiast w praktyce występuje wiele przypadków wzajemnej współpracy z zaangażowaniem kapitałowym tylko jednego partnera, co nie oznacza braku równoważności wnoszonych wkładów.

Ze względu na to, że partnerstwo publiczno-prywatne zyskało także wymiar uregulowania prawnego, można przytoczyć jego pierwszą definicję zawartą w uchylonej już ustawie o PPP z 2005 r.[69]. Zgodnie z art. 1, ust. 2 cytowanej ustawy, „partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie o partnerstwie publicz-

[65] J.A. Stefanowicz, *Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne*, publikacja elektroniczna pod adresem – http://www.freepress.org.pl/old/030703_partnerstwo.html (data odsłony: 27 grudnia 2008 r.).

[66] B.P. Korbus, *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita" 6 października 2003 r.

[67] M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita" 16 lutego 2002 r.

[68] M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 49.

[69] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU, nr 169, poz. 1420.

no-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego". Ustawowa definicja PPP cechowała się zatem znacznym stopniem ogólności, umożliwiała traktowanie w kategorii partnerstwa wielu szczegółowych rozwiązań w zakresie podejmowania współpracy sektorów publicznego i prywatnego przy realizacji zadań publicznych – w tym także tych istniejących, które są stosowane w praktyce od dawna (a więc przed wejściem w życie przedmiotowej ustawy). W obowiązującej ustawie o PPP z 2008 r.[70] definicję partnerstwa publiczno-prywatnego zmieniono, koncentrując się na określeniu przedmiotu PPP: „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym". Zrezygnowano w tej definicji z podkreślenia, iż partnerstwo publiczno- prywatne to współpraca służąca wykonywaniu zadania publicznego, zaprzestano więc precyzowania przedmiotu partnerstwa.

Biorąc pod uwagę aspekt modelowy, partnerstwo publiczno-prywatne można ujmować jako umowę lub oddzielny podmiot. W obu przypadkach sektor publiczny i sektor prywatny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu wysokiej jakości usług[71]. Cechą charakterystyczną PPP jest to, że strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, z czym wiąże się istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o regulacji i udzieleniu koncesji, zezwoleń. Z uwagi na swoją pozycję, podmiot publiczny wchodzący do partnerstwa publiczno-prywatnego dysponuje również mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju (szeroko pojęta infrastruktura). Można przyjąć, że z kolei partner prywatny posiada większą wiedzę, dysponuje odpowiednią technologią, kapitałem i cechuje się wyższą efektywnością działania. Biorąc pod uwagę aspekt prawny, istotą PPP jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych przy zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie.

Pomimo różnorodności definicyjnych partnerstwa publiczno-prywatnego, powszechnie akceptowany jest pogląd, że jego istota odnosi się do współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Różnice w definicjach pojawiają się przede wszystkim w określeniu zakresu tej współpracy, a zatem w ujęciu ról, jakie w partnerstwie spełniają obie strony[72]. Z tego względu ogół form PPP można ująć w dwie grupy[73]:

– współpraca sektora publicznego i sektora prywatnego na niwie inwestycji o charakterze publicznym (głównie infrastrukturalnych),
– udziały kapitałowe sektora publicznego i sektora prywatnego.

---

[70] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU, nr 19, poz. 100.
[71] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 22.
[72] A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelak, *Partnerstwo...*, s. 19-26.
[73] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 23.

Pierwszy przypadek ma miejsce zawsze, gdy podmioty prywatne są włączane w sferę realizacji zadań publicznych. Innymi słowy, bez zgody władz publicznych i ich aktywności nie jest możliwe zrealizowanie projektu publicznej użyteczności. Duże zainteresowanie ze strony władz publicznych budzi drugi z wymienionych przypadków. Ze względu na niedostateczne zasoby środków publicznych, niezbędnych do finansowania rosnących potrzeb inwestycyjnych, PPP jawi się jako atrakcyjna forma pozyskania środków, dzięki której istnieje możliwość zmodernizowania lokalnej infrastruktury. Wiąże się z tym jednak przeprowadzenie odpowiedniego projektu, wraz z określeniem praw i obowiązków stron umowy partnerstwa.

Uwzględniając płaszczyznę celu, jakiemu służy zawieranie oraz realizowanie kontraktów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, można przyjąć, iż głównym celem przedsięwzięć PPP jest optymalizacja wykonania zadania publicznego – zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i społecznym, chociaż niewątpliwie występuje wiele okoliczności, które przeciwstawiają sobie oba te konteksty. Cechy charakterystyczne tak określonego celu partnerstwa publiczno-prywatnego są następujące[74]:

1) przy tego typu przedsięwzięciach podmiot publiczny skupia swoją uwagę na „produkcie końcowym" projektu, a nie jest zobowiązany dbać i skupiać się na wkładzie (nakładzie) i kolejnych etapach przedsięwzięcia;
2) przyjmując sposób zintegrowanego podejścia, wykorzystując przy tym wiedzę partnera prywatnego, udział podmiotu powoduje, że projekt stanowi całość złożoną ze ściśle powiązanych ze sobą łańcuchem przyczynowo-skutkowym elementów, a nie szereg oddzielnych, kolejno realizowanych etapów; w tym aspekcie partnerstwo jest formą wykonywania polityki lokalnych władz, która winna mieć z założenia ciągły charakter.

Istota PPP wymusza również optymalizację podziału ryzyka pomiędzy partnerów, przy czym należy pamiętać, że kluczem do udanego PPP jest właśnie taki podział ryzyka związanego z projektem, który zapewnia, iż danym ryzykiem zarządza strona, która potrafi to robić najlepiej (tj. posiada stosowne doświadczenie i środki). Trzeba przy tym podkreślić, że tendencje do wzrostu ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej (dotyczy to także sfery publicznej) wymuszają poszukiwanie takiego nim zarządzania, aby zminimalizować jego wpływ na ostateczny rezultat prowadzenia działalności w określonej dziedzinie.

Najważniejszym elementem składającym się na ideę partnerstwa publiczno-prywatnego jest współpraca – stanowi ona o istocie PPP[75]. Ważne jest przy tym, że współpraca ta obejmuje znacznie szerszy niż dotąd zakres realizowania przez sektory prywatny i publiczny – dotychczas były one bowiem częściej przeciwsta-

[74] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 3.
[75] P. Wójcik, *Jak współpracować w gminie z prywatnym inwestorem*, „Gazeta Prawna" 2005, nr 53, s. 5.

wiane sobie niż ujmowane w koncepcji współpracy (kooperacji). Można przy tym wskazać pewien zestaw cech charakterystycznych przedsięwzięć realizowanych jako partnerstwo publiczno-prywatne. Jest to współpraca[76]:

1) długoterminowa, łącząca w sobie zróżnicowane wymiary danego projektu, w ramach której wymagany jest wysoki kapitał początkowy,
2) skonstruowana w oparciu o „produkt końcowy",
3) oparta na montażu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu, np. pochodzącym od instytucji finansujących, ale i również niekiedy od podmiotu publicznego (należy jednak podkreślić, iż to partner prywatny ponosi zazwyczaj ryzyko kapitałowe w trakcie realizacji projektu),
4) w ramach której to partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji zamierzenia, a w efekcie zdefiniowania i wskazania zasad realizacji interesu publicznego, na poziomie jakości i przy odpowiednim mechanizmie cenowym rządzącym projektem; podmiot publiczny odpowiada również za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia[77],
5) bazująca na optymalnym podziale ryzyk pomiędzy partnerów, czyli takim, który zapewnia, że określonym ryzykiem obciąża się ten podmiot, który nim potrafi najbardziej efektywnie zarządzać (posiada odpowiednią wiedzę i instrumenty).

Współcześnie władze publiczne odpowiadają za realizację określonego katalogu zadań publicznych i zobowiązane są do przyjęcia aktywnej postawy w zarządzaniu tą sferą – wymusza to m.in. stosowny podział zadań pomiędzy organami władzy publicznej i odpowiednimi elementami struktury administracji publicznej, ujmowanej jako całość – ze względu bowiem na komplementarność wytwarzanych i dostarczanych dóbr i usług publicznych[78], przez ich konsumentów (pojedynczych obywateli i rozmaite wspólnoty) administracja jest postrzegana jako całość powołana do realizacji zadań publicznych. Wszelkie przesunięcia kompetencji w ramach systemu administracji publicznej mają techniczny wymiar i mogą mieć aspekt doskonalenia systemu zarządzania realizacją zadań publicznych. W działaniu administracji publicznej kontekst norm prawnych zyskuje znaczenie dominujące.

Jedną z dopuszczalnych form realizacji zadań publicznych może być zawarcie umowy przez podmiot publiczny – wyznaczony do realizacji poszczególnych zadań (przy czym cechą jest tutaj wyraźne dookreślenie, co oznacza, że tego samego zakresu zadań w odniesieniu do ściśle określonej grupy obywateli nie realizują różne podmioty) – z partnerem prywatnym, na mocy której – w celu jak najefektywniejszej realizacji

[76] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, s. 4.
[77] *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, European Commission, COM (2004), 327 final.
[78] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo KOLONIA LIMITED, Wrocław 2004, s. 78-80.

tych zadań, opierając się na podziale ryzyka i zaangażowania między stronami umowy – „partner prywatny, uczestnicząc bezpośrednio w realizacji zadań publicznych, za które odpowiedzialność przed społeczeństwem ponosi jednak wyłącznie władza publiczna, otrzymuje wynagrodzenie stosowne do swego zaangażowania”[79].

Zaakceptowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody zarządzania realizacją zadań publicznych wiąże się ze zmianą postrzegania roli aparatu wykonawczego w administracji publicznej i ujęcia w jego działaniu nie tylko wypełniania budowanych przez lata zasad, ale odnoszenie się do celu i stopnia jego realizacji. Innymi słowy, wraz z postępującą demokratyzacją administracja publiczna przestała być postrzegana jako działający w określony sposób wykonawca zadań publicznych – oceniany za sposób wykonywania zadań, a nie za osiągane efekty. Wraz z upowszechnianiem się metod menedżerskich w sektorze administracji publicznej położono większy nacisk na funkcję celu i dostosowanie – w ramach obowiązującego prawa – metod prowadzenia działalności w tym sektorze do tego, by w możliwie najbardziej efektywny sposób wykonywać zadania publiczne, przy uwzględnieniu cech sektora publicznego i występujących w jego funkcjonowaniu ograniczeń (w większości immanentnych, niemożliwych do zmiany). Jak podkreślają B.P. Korbus i M. Strawiński, „ewolucja w podejściu do roli władzy publicznej w gospodarce oraz instrumentów, za pomocą których wpływa ona na aktywność uczestniczących w niej podmiotów, przebiega w kierunku osiągnięcia efektu – celu określonego przez politykę, a nie bezpośredniego działania administracji na rzecz osiągnięcia tego celu”[80].

Ta swoista zmiana filozofii w realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne pozwala na praktyczne wdrożenie zasad menedżeryzmu i związanej z nim koncepcji PPP. To również spełnienie postulatu, zgodnie z którym władze publiczne powinny pełnić rolę nie tyle podmiotu reglamentującego działalność gospodarczą – niezależnie od tego, czy jest ona prowadzona w sektorze rynkowym, czy też w publicznym – ile funkcję stwarzania optymalnych warunków rozwoju swobodnej działalności. Brak barier rozgraniczających oba te sektory należy uznać za czynnik umożliwiający określenie podmiotom prywatnym, w jaką działalność są skłonne zaangażować się.

W przypadku sfery wykonywania zadań publicznych otwarta postawa władz powinna dotyczyć podejmowania decyzji, jakie są możliwe działania z ich strony, które mogłyby doprowadzić do zmiany parametrów działalności w sferze użyteczności publicznej, czego wyrazem może być przyciągnięcie podmiotów prywatnych do współpracy – wraz z tym, co mogą one zaoferować (kapitał, *know-how*, doświadczenie, przedsiębiorczość itd.)[81].

Krytyka tradycyjnych metod zarządzania w sektorze publicznym i atrakcyjność nowych koncepcji, zwiększających szanse na osiągnięcie sukcesu w ich re-

[79] B.P. Korbus, M. *Strawiński, Partnerstwo...*, s. 33.

[80] *Ibidem*, s. 33-34.

[81] A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 24-29.

alizacji, są czynnikami wyraźnej transformacji w postawach władz publicznych. Znajduje ona odzwierciedlenie w bardziej otwartej postawie względem partnerów prywatnych, a nawet w podejmowaniu prób zachęcania (m.in. poprzez promocję, stosowanie instrumentów ekonomicznych) do udziału w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie ulega wątpliwości, że rozwój koncepcji PPP wiąże się z podjęciem aktywnej działalności władz publicznych, które powinny zabiegać o partnerów prywatnych. Można bowiem dostrzec, że już obecnie w realizacji zadań publicznych dominuje pośrednie zaangażowanie władz, które swobodnie dobierają realizatorów tych zadań. Do tej pory panowało przekonanie, że podmioty należące do sektora publicznego (powiązane kapitałowo i organizacyjnie) są najlepszymi wykonawcami tych zadań. Uzasadniano to ścisłością powiązań z władzami oraz stosownymi przepisami prawa, regulującymi działanie tych podmiotów, jako najlepszą gwarancję funkcjonowania zgodnie z celami polityki władz. Obecnie jednak docenia się możliwość przekazywania zadań publicznych do realizacji w ramach rozmaitych kontraktów ustalających zasady współpracy sektora publicznego z partnerami prywatnymi, gdyż określenie odpowiednich warunków umownych umożliwiło wyegzekwowanie celów władzy publicznej.

Transpozycja metod zarządzania charakterystycznych dla sfery komercyjnej na zastrzeżone dotychczas dla administracji publicznej obszary zadań publicznych przy bezpośrednim zaangażowaniu podmiotów prywatnych jest – jak dowodzą tego liczne przykłady – bardzo skutecznym sposobem poprawy efektywności wykonywania tych zadań[82]. W tym kontekście bardzo często PPP odnosi się do koncepcji prywatyzacji zadań publicznych, ale nie ulega wątpliwości, że prywatyzacja jest węższym pojęciem niż partnerstwo publiczno-prywatne[83]. PPP zawiera w sobie znacznie szerszą gamę możliwych do wykorzystania form współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego, podczas gdy prywatyzacja znacznie zawęża możliwości rozwiązań prawno-organizacyjnych do określonych ściśle ramami prawnymi form przekazywania sfery świadczenia usług publicznych w gestię prywatnych podmiotów. W partnerstwie publiczno-prywatnym akcentuje się dwie istotne kwestie – umowny charakter kontraktu oraz cechę współpracy. W przypadku prywatyzacji zawarcie kontraktu wynika ściśle z obowiązujących zapisów prawa, nie ma w tym elementu negocjacyjnego w pełnym tego słowa znaczeniu, a ponadto – przekazanie realizacji określonego zadania publicznego jest aktem jednorazowym, co znacznie ogranicza możliwości rzeczywistej, ciągłej współpracy na zasadach partnerskich.

Należy podkreślić, że władza publiczna posiada tę cechę, że nigdy nie zniknie całkowicie z życia gospodarczego, a w szczególności dotyczy to podsektora samorządowego, który spełnia w systemie administracji publicznej rolę specyficzną. Niemniej jednak zakres sektora publicznego (rozumiany jako zakres realizowanych zadań), metody realizacji zadań (w tym poziom finansowania) i rozmaite instrumenty oddziaływania na podmioty sektora prywatnego są czyn-

[82] A. Gray, B. Jenkins, *From Public Administration to Public Management – Reassessing a Revolution*, „Public Administration" 1995, Vol. 73(1), s. 77-99.
[83] P. Wójcik, *Jak współpracować...*, s. 8.

nikami, które tworzą określone uwarunkowania nie tylko funkcjonowania sfery komercyjnej, ale i sfery publicznej. Popyt na dobra i usługi publiczne warunkowany jest m.in. polityką władz publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne jest tym obszarem, w którym podmioty publiczne i partnerzy prywatni dostrzegają możliwości współdziałania[84].

Ideę partnerstwa publiczno-prywatnego należy traktować również w kategoriach nowego instrumentu zarządzania w administracji publicznej. B. Kożuch definiuje zarządzanie publiczne jako „dyscyplinę szczegółową nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego. Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego". Akcentowanie „publicznych wartości" i „interesu publicznego"[85] w cytowanej definicji odzwierciedla istotę partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest próbą pogodzenia potrzeb publicznych (realizowanych poprzez wykonawstwo zadań publicznych) oraz prywatnych (które z natury swojej są zaprzeczeniem interesu publicznego, chociaż przestrzeń kreowana w wyniku realizacji zadań publicznych jest niezbędnym elementem zaspokajania potrzeb prywatnych).

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jest stosunkowo mało znanym pomysłem na polskim rynku i niewątpliwie istnieje potrzeba upowszechniania wiedzy na temat możliwości realizowania usług publicznych na każdym szczeblu samorządowym i centralnym. Precyzyjne zdefiniowanie istoty PPP w warunkach polskich wymaga przede wszystkim przyjęcia określonego modelu, który będzie akceptowany nie tylko przez partnerów w sektorach publicznym i prywatnym, ale też znajdzie odpowiednie umocowanie w przepisach prawa. Należy podkreślić istotną rolę sektora publicznego, do którego powinna należeć inicjatywa w określaniu priorytetów i kierunków rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście najbardziej pilnych potrzeb usprawniania realizacji zadań publicznych. Wynika stąd także konieczność promowania przedsięwzięć typu PPP, które przez władze lokalne nie powinny być traktowane jako zagrożenie ingerencją w zakres kompetencji, ale jako sposób poprawy efektywności zarządzania realizacją zadań publicznych, a co za tym idzie – również wizerunku tych władz.

2.3. PPP a wzrost efektywności gospodarowania

Partnerstwo publiczno-prywatne uznaje się obecnie za jedną z koncepcji, która w największym stopniu umożliwia poprawę efektywności zarządzania realizacją

[84] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, op. cit., s. 35.
[85] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 2004, s. 59.

zadań publicznych. W przedsięwzięciach z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego obowiązuje zasada zachowania przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i świadczenie danego rodzaju usług oraz aktywna współpraca z sektorem prywatnym prowadząca do efektywnej realizacji danego przedsięwzięcia[86]. Oznacza to, że instytucja publiczna i podmiot prywatny zachowują własną hierarchię celów i zakres obowiązków oraz współpracują na podstawie jasno zdefiniowanego podziału ryzyka i zobowiązań. Wynikiem tej współpracy jest osiągnięcie relatywnie wyższej jakości usług publicznych niż w przypadku ich finansowania w tradycyjny sposób. Przy spełnieniu odpowiednich warunków może pojawić się równolegle także efekt obniżenia kosztów świadczenia tych usług.

W wielu publikacjach dotyczących PPP akcentuje się znaczenie tej formy realizacji zadań publicznych dla rozwoju infrastruktury. Jest to oczywiście znaczne zawężenie znaczenia partnerstwa, niemniej jednak jego elastyczność powoduje, że właśnie przez pryzmat najpilniejszych potrzeb w zakresie realizacji zadań publicznych postrzega zastosowanie przez sektor publiczny jako metody zarządzania. Nie ulega wątpliwości, że nie tylko w polskich realiach PPP uważane jest za remedium na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury. Stąd m.in. K. Brzozowska podkreśla, że celem przedsięwzięć w ramach partnerstwa może być[87]:

– przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych,
– wprowadzenie do usług publicznych innowacyjności technicznej i technologicznej,
– zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na czynną,
– rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
– przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
– zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest modelem świadczenia usług publicznych, który wypiera wszelkie inne formy ich realizacji, w tym dotychczasowe rozwiązania z udziałem podmiotów prywatnych na określonych warunkach i bezpośrednio przez podmioty publiczne. Z pewnością jest jednak podejściem z charakterystycznym dla niego zestawem instrumentów znacznie ułatwiających poszukiwanie alternatywnych rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych, co ostatecznie powinno wpłynąć na zwiększenie satysfakcji lokalnych społeczności z poziomu wykonywania tych zadań. Pogląd o zasadności włączenia partnerów prywatnych do realizacji zadań publicznych jest coraz powszechniej akceptowany, co wiąże się z przekonaniem, że mogą oni wnieść charakterystyczne impulsy umożliwiające zwiększenie efektywności tych zadań – wśród takich impulsów należy wymienić w szczególności[88]:

[86] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 14.
[87] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 23.
[88] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 37.

– wyższą efektywność gospodarowania w sektorze publicznym, w tym samym otoczeniu ekonomiczno-finansowym, która – przy odpowiednich mechanizmach rynkowych bądź regulacyjnych – powinna prowadzić do obniżenia cen dla odbiorców usług,
– podniesienie poziomu świadczonych usług przy zachowaniu wysokości cen,
– szybką reakcję na potrzeby klienta, gdyż firmy prywatne nastawione są zazwyczaj w tym kierunku,
– sprawne dostosowanie do zmieniającego się otoczenia, dzięki strukturze organizacyjnej i elastycznemu zarządowi.

Partnerstwo publiczno-prywatne spełnia funkcję elastycznego narzędzia, które nie tylko wyraża określone zmiany w podejściu władz publicznych do zarządzania realizacją zadań publicznych, ale też – odpowiednio stymulowane – wpływa na funkcjonowanie sektora publicznego. To, co krępuje rozwój jednostek terytorialnych – brak środków budżetowych na realizację dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych – staje się problemem mniejszej wagi. Trzeba jednak podkreślić, że rozwój infrastruktury oraz dbałość o określony poziom dostarczanych dóbr i usług publicznych, a przy tym wykorzystanie PPP jako metody zarządzania tymi sferami, muszą iść w parze z założeniami polityki rozwoju lokalnego. Partnerstwo spełnia rolę czynnika stymulującego rozwój, a także samo w sobie przyczynia się do pobudzania podmiotów prywatnych do aktywnej postawy. PPP – jako instrument realizacji polityki na szczeblu lokalnym – wpisuje się w logikę szerszych zmian demokratycznych i rynkowych zachodzących na trzech płaszczyznach, a mianowicie[89]:

1) zmiana czy też raczej zwiększenie liczby podmiotów dysponujących prawami własności do majątku publicznego, indywidualne przypisanie jej poszczególnym jednostkom sprawującym władztwo publiczne, w tym komunalizacja majątku publicznego; kolejny etap to proces prywatyzacji, w którym dotychczasowa własność publiczna przechodzi na rzecz podmiotów prywatnych, niezależnych od wszechwładnego dotychczas państwa;
2) zmiany w formach zarządu mieniem, które wciąż jest przedmiotem prawa własności (w nowym jednolitym znaczeniu) – rozwija się proces przekształcania (zmian) publicznoprawnych form zarządu mieniem publicznym na prywatnoprawne, czerpiące z tradycji prawa handlowego i poddane rygorowi konkurencji;
3) władze publiczne, dysponujące znacznie mniejszym niż przedtem majątkiem, zorganizowanym i zarządzanym w formach właściwych dla prawa handlowego, realizują swe cele przy zastosowaniu instrumentów cywilnoprawnych (kontraktowych) w relacjach z podmiotami trzecimi, gospodarując środkami finansowymi znajdującymi się w ich gestii.

Nietrudno tu dostrzec, że przedstawiony schemat – związany z upowszechnianiem się partnerstwa publiczno-prywatnego – odnosi się w szczególności do

[89] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 38.

poważnego problemu, jakim jest chroniczny kryzys finansów publicznych[90], który skutkuje ostatecznie ograniczaniem możliwości dostarczania dóbr i usług publicznych, będących wyrazem realizacji zadań publicznych. Pozyskanie kapitału prywatnego i jego zaangażowanie w sferze publicznej wiąże się z koniecznością uwzględnienia dodatkowych kosztów, niemniej jednak ograniczeniu ulega ryzyko dla obu stron projektów PPP, co zwiększa pewność realizacji założeń kontraktowych. Wzrost efektywności świadczonych usług to czynnik przyczyniający się do szybszego rozwoju lokalnego.

Na podstawie analizy przedstawionych definicji można wskazać, że partnerstwo publiczno-prywatne może w praktyce pełnić dwie funkcje, a mianowicie:

1) może być formą realizacji zadań publicznych, w której uczestniczy prywatny podmiot zainteresowany eksploatacją infrastruktury komunalnej i czerpaniem z tego określonych korzyści; władze publiczne zyskują możliwość realizacji określonego zadania, mając zwykle mniejszy lub większy wpływ np. na kształtowanie warunków (w tym odpłatności – cen) za określone usługi; przykładem takiego przedsięwzięcia może być budowa basenu przy współudziale kapitału prywatnego i publicznego, gdy prywatny inwestor uzyskuje prawo do eksploatacji i czerpania z tego tytułu określonych korzyści, zaś władze publiczne mogą w określonym stopniu – uzgodnionym w stosownej umowie – wpływać na poziom cen lub sugerować pewne zasady korzystania z przywilejów przez grupy np. młodzieży lub niepełnosprawnych;

2) może być formą wsparcia inwestorów prywatnych, którzy dla pełnego rozwinięcia swojej działalności potrzebują np. dodatkowych urządzeń infrastruktury technicznej; w tym sensie instytucja PPP nie przyczynia się wprost do wykonywania zadań publicznych na rzecz całej wspólnoty lokalnej, ale wspiera wybrane podmioty prywatne, które np. decydują się na duże inwestycje, ale potrzebują pomocy w postaci infrastruktury drogowej, kanalizacyjnej lub jeszcze innej; ta forma PPP idzie w kierunku wzmocnienia władz samorządowych w ich staraniach na rzecz przyciągnięcia kapitału inwestorów, co ogólnie przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy i w całej lokalnej (regionalnej) gospodarce[91].

W obu przypadkach zwraca uwagę konieczność analizowania roli zawartych kontraktów w dwóch aspektach: jako formy realizacyjnej konkretnego zadania publicznego, jak też jako formy usprawniania funkcjonowania lokalnego (regionalnego lub krajowego) systemu gospodarczego. Warto przy tym podkreślić, że traktowane niegdyś odrębnie podsystemy infrastruktury komunalnej i realizowanych w oparciu o nią zadań publicznych oraz podsystemy podmiotów gospodarczych działających w sferze komercyjnej coraz bardziej są od siebie zależne, zaś PPP

[90] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 14-15.
[91] T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 102.

jest tego wyrazem. O ile jeszcze niedawno sektor komunalny (rozumiany jako realizacja zadań publicznych) pozostawał poza sferą zainteresowania podmiotów działających na zasadach komercyjnych, o tyle od pewnego czasu traktuje się go jako obszar, w którym – przy spełnieniu określonych warunków – można osiągać zyski, a te nie muszą być „wydzieraniem" pieniędzy z budżetu lokalnego bądź też z kieszeni mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, ale mogą stanowić akceptowane wynagrodzenie (wraz z kategorią „godziwego zysku").

Partnerstwo publiczno-prywatne w najróżniejszych swych postaciach wpisuje się w koncepcję przekształceń strukturalnych podmiotów wykonujących usługi publiczne. Podkreśla się, że podstawowe cele, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji szeroko rozumianych przekształceń strukturalnych, są następujące[92]:

– racjonalizacja kosztów,
– minimalizacja wydatków budżetowych przy utrzymaniu poziomu świadczenia usług,
– jednoczesna racjonalizacja konsumpcji usług komunalnych,
– poprawa jakości świadczonych usług, związana z szybszym reagowaniem na potrzeby konsumentów i większą elastycznością w dostosowywaniu się do ich zmian, z poprawą organizacji działania i wprowadzaniem w możliwie szerokim zakresie postępu technicznego wraz z ochroną konsumentów przed skutkami działań monopoli,
– zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje komunalne.

Zaangażowanie partnerów prywatnych w projekt partnerstwa wywołuje określone skutki w postaci ożywienia gospodarki lokalnej poprzez wzrost powiązań o charakterze kooperacyjnym i tego argumentu nie można pomijać w analizie PPP. Współczesna gospodarka cechuje się bowiem lawinowo postępującym wzrostem rozwiązań typu *outsorcing*, w ramach którego świadczenie usług czy dostarczanie dóbr realizowane jest przez wiele kooperujących ze sobą podmiotów, z których każdy wykazuje pewną specjalizację w obrębie wybranych typów kompetencji[93]. Zarówno na etapie prowadzenia inwestycji, jak i w trakcie eksploatacji obiektu służącego wykonywaniu usług publicznych nie ma dziś odwrotu od poprawy efektywności w drodze pod zlecania zadań kooperantom. Jeżeli służy to bardziej efektywnej realizacji założeń PPP, a przy okazji wzmocnieniu podstaw rozwojowych lokalnej gospodarki, to rozwiązania takie należy uznać za szczególnie pożądane.

Co więcej, zainteresowane podnoszeniem lokalnego potencjału gospodarczego władze jednostek samorządu terytorialnego poprzez zastosowanie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego na przemyślanych zasadach – zyskują dodatkowy instrument pozwalający na kreowanie lokalnej polityki rozwoju, ukierunkowanej

[92] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 297.
[93] Szerzej na temat tej koncepcji – M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji gospodarczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.

na wzrost przedsiębiorczości i powiązań w skali lokalnej, a oddziałując bezpośrednimi instrumentami mogą wpływać na to, jakie podmioty (grupy podmiotów) będą zaangażowane w realizację projektów PPP. Dzięki temu wzrastają: zatrudnienie, powiązania kooperacyjne między podmiotami lokalnymi itd. Należy podkreślić, że w szerszym aspekcie takie efekty przyczyniają się także do wzrostu popytu na niektóre usługi publiczne – przykładowo, nowoczesna infrastruktura rekreacyjna wpływa na skłonność mieszkańców danej jednostki samorządu do korzystania z oferty usług świadczonych przez podmioty zarządzające tą infrastrukturą. Takie ożywienie w skali lokalnej wpływa także na wzrost dochodów osiąganych przez lokalną społeczność. To z kolei uruchamia dodatkowe impulsy, które wpływają na wzrost popytu na usługi lokalnych przedsiębiorstw, indukując przepływ strumieni pieniężnych. Ostatecznie efektem tego przepływu i wzrostu dochodów jest też zwiększenie wpływów do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

2.4. Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście urynkowienia realizacji zadań publicznych

Czynnikiem, który sprzyja rozwojowi „urynkowionych" form zarządzania realizacją zadań publicznych jest postępująca decentralizacja w administracji publicznej. Polega ona na ustawowym podziale władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej pomiędzy rząd i samorządy terytorialne – decentralizacja opiera się na podziale kompetencji i zadań pomiędzy te władze. Przesuwanie kompetencji „w dół", tj. na poziom samorządów, jest naturalną konsekwencją przyjęcia jako zasady, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im dysponenci środków i realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na rzecz której działają[94]. Na szczeblu najmniejszej jednostki samorządu terytorialnego występuje natomiast presja na powierzanie realizacji części zadań publicznych podmiotom prywatnym, które identyfikują możliwości wykazania się przedsiębiorczością w prowadzeniu działalności gospodarczej w sektorze usług publicznych (komunalnych). Jednocześnie możliwości wywierania presji na władze w tych jednostkach są stosunkowo największe z uwagi na bliski (bezpośredni) kontakt z przedstawicielami władz samorządowych.

J. Zysnarski zwraca uwagę na to, że na obszar dotąd przypisywany niemal na wyłączność administracji publicznej wkraczają metody zarządzania charakterystyczne dla sektora prywatnego, wyrażające się w idei menedżeryzmu, a właśnie partnerstwo publiczno-prywatne jest tego najlepszym wyrazem[95]. Zadania publiczne mogą być wykonywane w taki sposób, aby przynosić zyski ich wykonawcom, choć przez długi czas wydawało się, że są one domeną wyłącznie podmiotów publicznych, które nie osiągają zysku lub przeznaczają go na cele publiczne. Analizy pierwszych działań prywatyzacyjnych wykazywały, że podmioty prywatne mogą z powodzeniem realizować zadania na tym samym lub lepszym poziomie

[94] S. Owsiak, *Finanse...*, s. 126-127.
[95] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 18.

niż przedsiębiorstwa komunalne (państwowe), przy takich samych lub niższych kosztach, a jednocześnie – są w stanie osiągać zyski. Wychodząc z tego założenia, zysk podmiotów prywatnych, realizujących zadania publiczne na satysfakcjonującym poziomie, można uznać za swoistą premię za wysoką sprawność w wykonywaniu tych zadań[96].

Partnerstwo publiczno-prywatne uznawane jest wprawdzie za samodzielną koncepcję zarządzania w sektorze publicznym – wyróżniając się zaangażowaniem partnerów prywatnych jako współrealizatorów zadań publicznych, niemniej PPP powstało jako eklektyczna co do swej istoty metoda, wyłaniająca się z syntezy różnych form realizacji zadań przypisanych władzom publicznym. Od dawna są bowiem znane różne formy współpracy sektorów publicznego i prywatnego przy realizowaniu zadań publicznych, o ile tylko przynosi to określone korzyści obu stronom. W tym sensie można przyjąć, że partnerstwo publiczno-prywatne pojawiło się jako ugruntowanie szerszego nurtu urynkowienia realizacji zadań publicznych – przyjmując, że wyróżnikiem owego „urynkowienia" jest udział partnerów prywatnych w przedsięwzięciach typu PPP. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podmioty należące do kapitału prywatnego – „przyzwyczajone" do działania w warunkach konkurencji i kierujące się motywem zysku – wprowadzają określone zachowania typowe dla konkurencji także przy wykonywaniu powierzonych im zadań publicznych, dążąc do racjonalizacji swoich zachowań. Dotyczy to w szczególności osiągania maksymalnego efektu przy danych nakładach.

Podstawowe przyczyny stale postępującego urynkowienia usług publicznych w krajach o gospodarce rynkowej to[97]:

– odchodzenie od finansowania pochodzącego z budżetu (wymuszałoby to m.in. podnoszenie obciążeń podatkowych) na rzecz wzrostu opłat za dane usługi publiczne,
– potrzeba pozyskiwania środków prywatnych na inwestycje infrastrukturalne,
– przekonanie, że rynkowe świadczenie usług zapewnia ich większą elastyczność i dostosowanie do występujących potrzeb,
– wystąpienie określonego wydarzenia, jak np. w Wielkiej Brytanii: kryzys ekonomiczny, związany z tym wzrost bezrobocia i strajki w sektorze publicznym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że upowszechnianie idei partnerstwa publiczno-prywatnego jest elementem szerszych zmian w sektorze publicznym, zwłaszcza w prowadzonej w nim działalności gospodarczej, przez którą rozumie się wszelkie działania związane z dostarczaniem dóbr

[96] G. Dziarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorach usług komunalnych*, ARKA Konsorcjum SA, opublikowano – www.odpady.net.pl
[97] P. Swianiewicz, *Usługi komunalne w krajach europejskich. Współczesne przemiany w sposobie organizacji*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 7-8.

i świadczeniem usług publicznych[98]. Samo pojęcie działalności gospodarczej posiada konotacje z działalnością komercyjną, w której dominują prywatne podmioty, eksploatujące swą przedsiębiorczość. Jeżeli zatem sektor publiczny prowadzi również działalność gospodarczą – choć w sferze *non-profit* – to staje się ona naturalnym polem aktywności podmiotów prywatnych, jeśli tylko zostaną stworzone ku temu odpowiednie warunki: rozwiązania legislacyjne i instytucjonalne (do których należy zaliczyć modelowe rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego)[99]. Podkreśla się przy tym, że organizacja rynku usług komunalnych wymaga przyjęcia określonych koncepcji i wypracowania strategii postępowania. Model rozwoju usług komunalnych powinien stanowić integralny element kompleksowego programu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, w tym poprzez różne rodzaje kontraktów PPP. Wykorzystując mechanizmy właściwe gospodarce rynkowej, powinien tworzyć układy konkurencyjne w świadczeniu usług komunalnych oraz prowadzić do komercjalizacji podmiotów komunalnych działających w warunkach monopolu naturalnego, przy jednoczesnym dążeniu do zachowania właściwych standardów usług użyteczności publicznej, stymulowania postępu technicznego i efektywności świadczenia usług. Celowe jest korzystanie z wielu możliwości przekształceń, w tym w znacznie większym zakresie z form niepełnej prywatyzacji[100].

Poszukiwanie optymalnych metod zarządzania usługami publicznymi wymaga licznych analiz, których celem jest wskazanie optymalnej organizacji świadczenia tych usług. Zdaniem A. Zysnarskiej, rozpatrując usługi publiczne w kontekście ograniczoności środków i określonych wymogów tzw. interesu społecznego, można wskazać zestaw następujących rozwiązań[101]:

1) dla realizacji zamówień publicznych powinny być organizowane przetargi, pozwalające na wybór rzeczywiście najlepszej oferty – bez preferowania jakiegokolwiek podmiotu, według przyjętych wcześniej kryteriów (zasada ta wynika wprost z ustaw: o gospodarce komunalnej oraz Prawo zamówień publicznych);

2) usługi mające w sposób naturalny charakter monopolistyczny, takie jak: dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, ciepłownictwo miejskie, prowadzenie miejskich wysypisk śmieci, powinny podlegać specjalnym mechanizmom regulacyjnym, które chroniłyby odbiorców tych usług przed skutkami monopolistycznych zachowań;

---

[98] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 38.

[99] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 135.

[100] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 293-294.

[101] A. Zysnarska, *System informacji zarządczej dla gmin w świetle zasad rachunkowości, niepublikowana rozprawa doktorska*, Uniwersytet Gdański, Sopot 1997, s. 47-48, cyt. za: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 21.

3) należy dążyć do zwiększenia w branży usług komunalnych udziału sektora prywatnego oraz wprowadzania mechanizmów podnoszących efektywność gospodarowania podmiotów świadczących takie usługi, a także do zmniejszania stopnia bezpośredniej (administracyjnej) ingerencji władz publicznych w ich działalność.

Ostatni ze wskazanych warunków jest, jak się wydaje, podstawowym dla szybszego i pełniejszego wdrożenia idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie można wprawdzie upraszczać stwierdzenia, że zakres gospodarki publicznej ulega zmniejszeniu, ale w praktyce to organy władzy publicznej poprzez PPP realizują koncepcję delegowania władzy, bo takim jest w pewnym sensie świadczenie usług publicznych przez zewnętrzne, prywatne podmioty. Weryfikacja stopnia satysfakcji społeczności lokalnej z poziomu jakości świadczonych usług odnosi się jednak bezpośrednio do władz publicznych, które są poddawane ocenie podczas wyborów. Nie można zatem oddzielić PPP od wpływów politycznych, bowiem zawsze wystąpi płaszczyzna styczna dążeń władz publicznych oraz partnera prywatnego, któremu powierzono wykonywanie zadania publicznego[102].

Wypracowana na świecie praktyka pozwala wyróżnić wiele różnych rodzajów partnerstwa, zależnie od określenia zakresu współpracy partnerów publicznych i prywatnych. Wyrażają one ogólną tendencję do urynkowienia zadań publicznych, a wybór konkretnych modeli realizacji projektów PPP obrazuje akceptowany w danym kraju, w danym momencie zakres udziału sektora prywatnego w zarządzaniu realizacją tych zadań. Należy jednak podkreślić, że formuła kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego jest szersza i bardziej zróżnicowana od klasycznych metod prywatyzacji zadań publicznych, które od pewnego już czasu były i są nadal szeroko stosowane jako remedium na słabość zarządzania w sektorze publicznym[103].

Najbardziej ogólną klasyfikację form współpracy partnerów prywatnych i publicznych – mogących stanowić podstawę do konstruowania konkretnych modeli – przedstawił Bank Światowy, systematyzując je z uwzględnieniem kryterium rosnącego udziału sektora prywatnego (ryzyka działalności ponoszonego przez podmioty prywatne). Klasyfikacja ta obejmuje w kolejności[104]:

a) świadczenie usług przez administrację;
b) należące do jednostki samorządu terytorialnego podmioty użyteczności publicznej;
c) zlecanie wykonywania pewnych funkcji przez podmioty prywatne;
d) kontrakty na zarządzanie (kontrakty menedżerskie);
e) umowy dzierżawy;
f) koncesjonowanie;
g) własność prywatną.

---

[102] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*, s. 24.
[103] E. Wojciechowski, *Samorząd…*, , s. 73-77.
[104] Cyt. za: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 47.

Dwie pierwsze formy są bardziej związane z tradycyjnym modelem zarządzania usługami publicznymi i udział (rozumiany jako bezpośrednie zaangażowane kapitałowe) w nich podmiotów prywatnych jest z założenia niemożliwy. Należy jednak pamiętać, że wciąż jeszcze większość usług publicznych jest w tych formach w Polsce świadczona[105], a przy założeniu ciągłości ich wykonywania – należy brać pod uwagę charakterystykę tych podmiotów przy przechodzeniu do partnerstwa publiczno-prywatnego. Można spodziewać się, że w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, także w obrębie ich macierzystych jednostek budżetowych i innych form gospodarki komunalnej, nastąpią istotne zmiany prowadzące do przyjęcia takich rozwiązań, które wpłyną na wzrost efektywności. Pierwszym etapem może stać się dopuszczenie do rozwiązań opartych na kontraktach menedżerskich (*outsourcing* zarządzania), uaktywniających przede wszystkim przedsiębiorczość menedżerów poszukujących takich rozwiązań, które zwiększą ich dochody z tytułu zarządzania (zwykle ustala się je jako ułamkową część korzyści – ale nie tylko zysków – jakie odnoszą podmioty komunalne poprzez poprawę efektywności w zarządzaniu nimi).

Od pewnego czasu daje się zauważyć tendencja do przekształcania jednostek świadczących usługi komunalne w podmioty prawa handlowego, w wyniku czego następuje oddzielenie własności od czynności zarządczych. Wyodrębnienie to zwiększa autonomię jednostki, a także stwarza motywację do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku, choć zakres ten jest z góry ograniczony. Istotnym zagadnieniem staje się tutaj zapewnienie zachowania wypracowanych dodatkowych zysków w danym podmiocie, z przeznaczeniem na inwestycje, ale też na dodatkowe, motywujące wynagrodzenia dla pracowników. Trend do przekształcania podmiotów komunalnych z ich tradycyjnych form prawno-organizacyjnych na spółki prawa handlowego określa się mianem korporatyzacji[106]. Jednakże uważa się go zwykle za etap wstępny na drodze do głębszych przeobrażeń organizacyjnych i własnościowych w sektorze świadczenia usług publicznych, umożliwiający formalne zaangażowanie się podmiotów prywatnych – w drodze różnych typów umów – w świadczenie tych usług. Należy przy tym podkreślić, że taki pośredni etap jest niezwykle ważny z punktu widzenia dokonania oceny możliwości dalszych przekształceń w kierunku zwiększania udziału sektora prywatnego w wykonywaniu usług publicznych. Utrwalony przez lata stereotyp, że tylko podmioty publiczne mogą wykonywać zadania publiczne – z powodu ich nierynkowego charakteru – nie jest prawdziwy, ale przekonanie zarówno organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jak i samych społeczności lokalnych do tego, że można zmienić model świadczenia usług publicznych, nie jest zadaniem prostym i wymaga czasu[107].

---

[105] M. Szymanowicz (red.), *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2000, s. 23-24.

[106] M. Niedek, *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju infrastruktury lokalnej*, „Gmina. Magazyn Promocji Fundacji Gmin Polskich" 2005, nr 97.

[107] E. Wojciechowski, *Samorząd…*, s. 78.

Znacznie szerszy zakres współpracy pomiędzy partnerem prywatnym i publicznym występuje w przypadku kolejnej formy, którą jest kontraktacja usług, polegająca na zlecaniu wykonywania usług publicznych podmiotom prywatnym. Głównym założeniem tej formy jest stworzenie namiastki rynku usług publicznych, gdy na etapie wyboru realizatora usług może występować więcej niż jeden oferent, w związku z czym możliwy jest wybór spośród ofert o różnych poziomach cenowych, gwarancji jakości i ciągłości świadczenia usług. Warto przy tym podkreślić, że forma kontraktacji usług publicznych pozostawia inicjatywę po stronie podmiotu publicznego; w jego gestii pozostaje także majątek, w oparciu o który świadczy się dany rodzaj usług. Stąd w literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa rodzaje kontraktów[108]:

1) umowy, w ramach których od wykonawcy nie wymaga się dysponowania własnym sprzętem/urządzeniami;
2) umowy, w ramach których wymagane jest dysponowanie własnym wyposażeniem/ urządzeniami.

W ramach pierwszego rodzaju umów wykonuje się usługi polegające np. na monitorowaniu działania określonych urządzeń infrastrukturalnych (np. sprawności oświetlenia ulicznego), instalowaniu i odczytywaniu liczników i wodomierzy, rozliczaniu faktur, przeprowadzaniu drobnych konserwacji. Natomiast w drugim rodzaju umów mieści się większość pozostałych usług publicznych wymagających operowania infrastrukturą publiczną, stąd podmiot publiczny przekazuje także prawo do wykorzystania specjalistycznego sprzętu i urządzeń, co zbliża tę formę kontraktowania usług do koncesjonowania. W ramach typowej kontraktacji usług rzadko podnosi się kwestię budowy/rozbudowy infrastruktury.

Kolejna forma to kontrakty menedżerskie, które odnoszą się do zarządzania istniejącymi już podmiotami przez profesjonalną kadrę menedżerską[109]. Zawierane na średnio 3-5 lat kontrakty pozwalają na profesjonalizację zarządzania, wdrażanie zmian restrukturyzacyjnych, które prowadzą do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek komunalnych. Istotnym elementem kontraktów jest wprowadzanie do nich czynników motywacyjnych w postaci wynagrodzenia – w części gwarantowanego, a w części uzależnionego od konkretnych wyników ekonomicznych danej jednostki. Tę formę uważa się za pośrednią w drodze do prywatyzowania usług publicznych – traktowane jako *outsourcing* funkcji zarządzania kontrakty menedżerskie nie wpływają na zmianę podmiotu własności, w związku z czym na dłuższą metę trudno je uznać za efektywną formę zmian w sektorze usług publicznych. Nastawienie na uzyskiwanie wysokich efektów ekonomicznych zwykle prowadzi do ograniczenia do minimum nakładów inwe-

[108] G. Dziarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorach usług komunalnych*, opublikowano pod adresem: http://www.odpady.net.pl (data odsłony, 27 marca 2006 r.).
[109] K. Brzozowska, *Partnerstwo*..., s. 26-27.

stycyjnych, a to w dłuższej perspektywie może prowadzić do pogorszenia poziomu usług publicznych ze względu na zdekapitalizowanie majątku[110].

Umowy dzierżawy majątku komunalnego zbliżone są do formy kontraktowania usług publicznych, ale w tym wypadku istotne jest to, że nie tylko działalność operacyjna, ale także utrzymanie służącej do wykonywania tych usług infrastruktury są powierzane wybranemu podmiotowi[111]. Prywatny wykonawca zawiera umowę na dzierżawę majątku komunalnego, uiszczając za to opłatę, ale w zamian staje się wyłącznym realizatorem usług komunalnych, wykonywanych za jego pomocą. Ponosi przy tym pełne ryzyko handlowe tej działalności, jednak zwykle w umowach dzierżawy – ze względu na rodzaj stosunku cywilnoprawnego – nie przewiduje się ponoszenia kosztów inwestycyjnych, związanych z rekonstrukcją infrastruktury lub jej rozbudową, co spoczywa na właścicielu (podmiocie publicznym)[112].

Znaczny stopień zaangażowania podmiotu prywatnego w świadczenie usług publicznych w przypadku formy dzierżawy powoduje, że ma on duży wpływ na organizacyjny aspekt świadczenia danego rodzaju usług. Należy bowiem zauważyć, że przekazanie majątku w dzierżawę wiąże się z ryzykiem podmiotu publicznego, że usługi publiczne nie będą świadczone w sposób zgodny z oczekiwaniem społeczeństwa, stąd w przypadku umów dzierżawy szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie odpowiedniego zabezpieczenia poprzez sprecyzowanie takich elementów, jak[113]:

– nakłady oraz standardy robót związanych z konserwacją dzierżawionych obiektów oraz ich remontami – aby nie dopuścić do ich zdekapitalizowania, z czym wiąże się w przyszłości obniżenie jakości świadczonych usług publicznych,
– parametry rezultatów działania, które będą używane w celu oceny wyników dzierżawcy (operatora) i jakości jego usług,
– zasady kontroli wydatków ponoszonych przez podmiot,
– procedury wprowadzania umowy w życie, warunki zmiany umowy oraz kary za niewywiązywanie się z umowy.

Obok niewątpliwych zalet, z jakimi wiążą się umowy dzierżawy, rodzą one ryzyko, jakim jest ich ewentualne rozwiązanie przed czasem, np. z powodu niezadowalającej oceny jakości świadczonych usług. Niestety, praktyka pokazuje, że opuszczanie majątku publicznego przez dzierżawcę zwykle trwa bardzo długo, prowadząc do niebezpieczeństwa przerwania ciągłości świadczenia usług. W jednostkach samorządu terytorialnego panuje przekonanie, że prywatne podmioty sięgają po najlepsze kancelarie prawnicze, przedłużając w ten sposób czas opusz-

[110] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 53-55.
[111] T. Aziewicz, *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową*, Gdańsk 1998, s. 7-8.
[112] M. Niedek, *Modele....*
[113] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 55-56.

czenia majątku, nawet jeśli w świetle zawartej umowy jest to działanie bezprawne, blokując skutecznie ruchy ze strony podmiotu publicznego.

Podobny do dzierżawy charakter ma forma koncesjonowania usług publicznych, bardzo popularna i często wykorzystywana w działaniach administracji publicznej na rzecz podnoszenia efektywności wykonywania usług[114]. Jej cechą charakterystyczną – w porównaniu np. z dzierżawą – jest dodatkowe obciążenie wykonawcy obowiązkiem finansowania, w określonym zakresie, inwestycji. Zwykle jednak dodatkowe koszty są amortyzowane przez wydłużenie okresu koncesjonowania nawet do kilkunastu i kilkudziesięciu lat, w zależności od typu obejmowanych nim usług publicznych. Udział sektora prywatnego w inwestycjach infrastrukturalnych jest przejawem pozyskiwania dodatkowego kapitału przez sektor publiczny, ponieważ jeszcze przed upływem, a najpóźniej wraz z zakończeniem terminu koncesji – wybudowane lub wytworzone urządzenia infrastrukturalne stają się własnością partnera publicznego[115].

Umowa koncesji powinna przede wszystkim określać warunki pozwalające zapewnić dostępność do usług publicznych na odpowiednim poziomie, po przystępnych cenach, w sposób ciągły, zapewniający utrzymanie i rozwój infrastruktury. Odpowiednie klauzule powinny także regulować sposób kształtowania taryf, a ponadto uważa się, że umowa powinna zawierać zastrzeżenie dotyczące możliwości odebrania koncesji na podstawie jednostronnej decyzji organu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku rażącego naruszenia warunków umowy koncesyjnej przez wykonawcę.

Ponadto wskazuje się, że formuła koncesji powinna uwzględniać bodźce wpływające na właściwe utrzymanie infrastruktury będącej przedmiotem kontraktu – w tym na finansowanie inwestycji odtworzeniowych oraz rozwojowych także w końcowym okresie umowy koncesji. Należy bowiem wyrazić słuszną obawę, czy inwestor zwracający infrastrukturę po zakończeniu okresu koncesji będzie w ogóle zainteresowany ponoszeniem nakładów na utrzymanie tej infrastruktury. W niektórych przypadkach, aby zachęcić inwestora do utrzymywania infrastruktury w należytym stanie do końca trwania koncesji, przewiduje się w umowie możliwość zwrotu poniesionych nakładów w wartości niezamortyzowanej na dzień zakończenia koncesji według stanu księgowego. Może ona być również przedmiotem wyceny ze strony niezależnego audytora i według ustalonej wcześniej formuły[116].

Udzielanie koncesji w drodze decyzji administracyjnej lepiej chroni interes publiczny niż realizacja zadań użyteczności publicznej na podstawie umów cywilnych[117]. System koncesjonowania ma wiele elementów wspólnych także z kontraktowaniem usług. Analogicznie, wybór wykonawcy odbywa się na za-

---

[114] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 284.
[115] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 27-28.
[116] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 60.
[117] S. Biernat, S. Dudzik, *Kontrowersje wokół koncesji komunalnej*, „Rzeczpospolita" 1995, nr 39.

sadzie mechanizmu konkurencji w postaci przetargu. Podstawą podjęcia działalności jest zawarta pomiędzy wykonawcą usług a podmiotem publicznym umowa, która wymaga uchwały organu stanowiącego. W systemie tym możliwe jest powierzenie do użytkowania majątku publicznego (infrastruktury). Przedsiębiorstwa prywatne funkcjonujące w ramach koncesji mogą otrzymać wiele ważnych udogodnień. Z drugiej jednak strony działalność firm koncesjonowanych może podlegać nadzorowi ze strony władz publicznych (np. wspomniane ustalenie poziomu opłat komunalnych)[118].

Ewolucja rynku usług publicznych doprowadziła do wykształcenia się takich jego sfer, w których pojawia się czysta forma własności prywatnej, realizująca wybrane typy usług na takich samych zasadach, jak w sektorze komercyjnym. Własność prywatna może na rynku usług publicznych występować w podanych niżej formach[119]:

1) pojawianie się nowych podmiotów; dotyczyć to może zwłaszcza branż o relatywnie niskiej intensywności kapitałowej, takich jak usługi oczyszczania/utrzymania terenów zielonych czy dróg; konieczne jest ustawodawstwo, które nie dopuszczałoby do ograniczania wolnej konkurencji w zakresie świadczenia takich usług, ponieważ prowadziłoby to do ograniczeń w podziale korzyści, jakie wiążą się z prywatyzacją w tej postaci;
2) tworzenie spółek z kapitałem mieszanym, o mniejszościowym udziale podmiotów prywatnych; rozwiązanie to umożliwia transfer nowych technologii oraz wnoszenie kapitału, ale firmy prywatne będą zainteresowane pakietami mniejszościowymi tylko w przypadku dobrej kondycji finansowej danego podmiotu komunalnego oraz stabilnej, jasno określonej polityki państwa względem sektora komunalnego;
3) prywatyzacja podmiotów komunalnych: sprzedaż większościowego pakietu udziałów lub całego przedsiębiorstwa; również w tym wypadku warunkiem łożenia prywatnego kapitału w inwestycje w sektorze komunalnym jest dobra kondycja finansowa podmiotów komunalnych; powszechnie uważa się, że ta forma prywatyzacji jest kosztowna ze względu na konieczność ustabilizowania finansów prywatyzowanych przedsiębiorstw, m.in. przez spłacenie wszystkich zobowiązań, a często – zainwestowanie dodatkowego kapitału w nową infrastrukturę, co zwiększa atrakcyjność dla prywatnych inwestorów.

Trzeba pamiętać, że przekształcenia własnościowe nie stanowią celu samego w sobie. Muszą służyć osiągnięciu określonych celów ekonomicznych i społecznych[120]. Cele te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do działalności

[118] E. Wojciechowski, *Samorząd...*, s. 101-102.
[119] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 67.
[120] M. Perkowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu strategicznym*, [w:] M. Perkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2007, s. 170-174.

gospodarczej samorządu terytorialnego, prowadzonej dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Wybór formy prawno-organizacyjnej działalności prowadzonej w sferze użyteczności publicznej musi być podyktowany jak najlepszym sposobem zorganizowania świadczenia usług, zapewniającym optymalną strukturę zatrudnienia, racjonalizację kosztów wytwarzania, jak najbardziej oszczędne wykorzystanie czynników produkcji, przy jednoczesnej poprawie jakości i terminowości świadczonych usług. Innymi słowy, zmianie formy prawno-organizacyjnej świadczenia usług publicznych powinny towarzyszyć szeroko rozumiane procesy restrukturyzacyjne[121].

Należy podkreślić, że co do zasady – niezależnie od przyjętej formy udziału sektora prywatnego w świadczeniu usług komunalnych – podstawowe znaczenie ma zasada wykorzystania mechanizmów przetargowych oraz zachowania przejrzystości całego procesu, z formalnym i faktycznym rozdziałem pomiędzy administracją publiczną organizującą przetarg a potencjalnymi wykonawcami. Właśnie moment wyboru partnera prywatnego w drodze przetargu lub innej formy jego wyłaniania stwarza warunki *quasi-i*konkurencji, która już nie wystąpi w czasie świadczenia danego typu usług publicznych ze względu na to, że większość z nich jest realizowana w warunkach zupełnego monopolu naturalnego lub bardzo do niego zbliżonych. Jest więc oczywistym, że procedura zmierzająca do wyboru partnera prywatnego musi być przeprowadzona w taki sposób, aby zapewnić udział możliwie największej liczby potencjalnych wykonawców usług, a jednocześnie – umożliwić uzyskanie najbardziej korzystnych dla społeczności lokalnej warunków ich świadczenia[122].

Spośród scharakteryzowanych form zwiększania efektywności wykonywania usług publicznych, w tym przy współudziale partnerów publicznych, wydaje się, że szczególnie bliskie idei partnerstwa publiczno-prywatnego są: kontraktowanie usług, kontrakty menedżerskie, dzierżawa i koncesjonowanie[123]. W każdej z nich występują elementy, które upodabniają je do trybu przewidzianego w PPP, jednak porównanie tych form z zasadami przewidzianymi dla kontraktów partnerstwa wskazuje, że ta ostatnia jest bardziej elastyczna, pozwalająca łączyć różne możliwości w jednym konkretnym przypadku, wybierając z nich wszystko to, co najlepiej służy zrealizowaniu ogólnego celu PPP – poprawie efektywności świadczenia usług publicznych (obniżeniu kosztów, wzrost jakości przy danych nakładach itd.). Mechanizm negocjacji – charakteryzujący partnerstwo publiczno-prywatne – pozwala również na wypracowywanie modyfikacji względem wskazanych wyżej rozwiązań modelowych.

Cztery podstawowe rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego przedstawia A. Kucharz, dokonując ich wartościowania i przypisania konkretnym obszarom, w których mogą być zastosowane. Jest to podejście wskazujące przede wszystkim

---

[121] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 306.

[122] *Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 32.

[123] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 71.

na specyfikę realizowania inwestycji w formule PPP, co ma istotne znaczenie wobec potrzeb występujących po stronie podmiotów sektora publicznego. Klasyfikacja ta obejmuje: zawieranie umów, BOT (ang. *Build-Operate-Transfer*), DBFO (ang. *Design-Build-Finance-Operate*) i koncesji[124].

Zawieranie PPP opiera się na umowie między partnerem publicznym a prywatnym na projekt oraz budowę obiektu użyteczności publicznej. Obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i stanowi jego własność, z kolei ryzyko projektowe i wykonawcze przenoszone jest na sektor prywatny. Zawieranie umów jako rodzaj PPP znajduje zastosowanie w projektach kapitałowych, w których sektor publiczny zachowuje odpowiedzialność za realizację określonych usług. Do mocnych stron tego rodzaju partnerstwa zalicza się przeniesienie części ryzyka na partnera prywatnego i możliwość przyspieszenia realizacji, natomiast słabe strony to praktycznie brak zaangażowania kapitału prywatnego i potencjalnie podwyższone ryzyko związane z eksploatacją.

BOT jest to rodzajem partnerstwa publiczno-prywatnego opartym na umowie z wykonawcą z sektora prywatnego na projekt, budowę oraz eksploatację obiektu użyteczności publicznej przez czas określony, po którym następuje jego przekazanie sektorowi publicznemu; obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i pozostaje własnością publiczną na czas trwania umowy[125]. Ten rodzaj PPP jest wykorzystywany szczególnie w przypadku projektów dotyczących gospodarki wodnej i usuwania odpadów. Do jego mocnych stron zalicza się: przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego i eksploatacyjnego na podmiot prywatny, osiąganie lepszej jakości konserwacji i eksploatacji, co zwalnia władze publiczne od koncentrowania się na świadczeniu danego rodzaju usług publicznych. Słabe strony także w tym przypadku to brak formalnego zaangażowania kapitału prywatnego (pełni on funkcje zarządcze) i wymuszenie na sektorze publicznym zapewnienia długoterminowego finansowania. Ponadto istnieje znaczna złożoność zawieranych w tym rodzaju partnerstwa umów, wymagająca od podmiotu publicznego zwiększenia wysiłków w zakresie monitorowania poprawności ich realizacji przez wytypowanego partnera prywatnego.

DBFO jako rodzaj PPP oparte jest na umowie na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez czas określony, po którym wybudowany obiekt zostaje przekazany sektorowi publicznemu. Oznacza to, że obiekt jest własnością sektora prywatnego przez czas trwania umowy oraz odzyskiwania kosztów (m.in. subwencje publiczne poprzez i/lub odpłatność za realizowane usług). W tym rodzaju partnerstwa ciężar finansowania inwestycji zostaje przesunięty na partnera prywatnego, podobnie jak ciężar ryzyka projektowego, budowlanego oraz eksploatacyjnego. DFBO znajduje zastosowanie szczególnie przy realizacji projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej i usuwania odpadów. Jego mocną stroną

[124] A. Kucharz, *Partnerstwo publiczno-prywatne, Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz*, Warszawa 2004, s. 2-3.
[125] M.K. Król, *BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2006, s. 13-14.

jest zaangażowanie kapitału prywatnego w proces inwestycyjny i ogólnie zwiększony udział sektora prywatnego w całym cyklu życia przedsięwzięcia. Słabe strony to wydłużony proces postępowania wyłaniającego partnera prywatnego, a także – zwłaszcza w przypadku dużych inwestycji – konieczność zapewnienia gwarancji w zakresie finansowania (wsparcie podmiotu prywatnego w pozyskiwaniu kapitału pożyczkowego).

Koncesja jest znaną od dawna koncepcją współpracy partnerów publicznego i prywatnego, w której akcentuje się przede wszystkim to, że wykonywanie usług publicznych za odpłatnością i na zasadzie wyłączności w danym terenie zapewnia w określonym horyzoncie czasowym zwrot poniesionych nakładów inwestycyjnych. Ten rodzaj PPP wykorzystuje się w przypadku projektów, które umożliwiają wprowadzenie opłat pobieranych od użytkowników, szczególnie dotyczących dróg, gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów. Ceduje ona co prawda większość obowiązków na partnera prywatnego, ale niezbędne jest też utrzymywanie kontroli przez władze publiczne nad poziomem świadczenia usług, tym bardziej, że ten rodzaj kontraktów cechuje się szczególnie długim horyzontem czasowym[126].

Niezależnie od konkretnego w danej sytuacji rozwiązania, jakie partnerzy z sektorów publicznego i prywatnego zastosują do zbudowania partnerstwa publiczno-prywatnego, każdy kontrakt PPP wymaga znacznych nakładów czasu i pracy. Bilans korzyści z zastosowania tej koncepcji jest więc mniejszy w przypadku inwestycji mniej skomplikowanych, ale przy inwestycjach związanych z realizacją bardziej złożonych usług publicznych mogą one być odpowiednio większe[127]. Warto przy tym podkreślić, że analiza dotychczasowego wykorzystania tej formy realizacji zadań publicznych wskazuje, że najlepiej sprawdzają się one w przypadku następujących typów usług[128]:

- sektor transportowy (lądowy, powietrzny, morski),
- sektor obronny (w ograniczonym zakresie, np. obsługa armii, prace badawcze),
- służba zdrowia,
- edukacja,
- infrastruktura penitencjarna,
- gospodarka wodno-kanalizacyjna i zarządzanie odpadami,
- sektor energetyczny.

Przedstawione powyżej założenia realizacyjne najbardziej popularnych form partnerstwa publiczno-prywatnego wskazują na różny w praktyce podział własności infrastruktury służącej wykonywaniu usług publicznych w czasie obowiązywania kontraktu PPP[129]. Wydaje się, że w polskich warunkach, gdy

[126] *Wskazówki...*, s. 22.
[127] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 28-32.
[128] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*, s. 23-24.
[129] *Wskazówki...*, s. 9.

zarówno rząd, jak i jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w stanie chronicznego kryzysu finansowego, optymalnym rozwiązaniem niedoborów infrastruktury publicznej jest maksymalne zaangażowanie sektora prywatnego już na etapie gromadzenia kapitału, służącego finansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych[130]. To oznacza, że w kontraktach PPP dominować będą rozwiązania, w których sektor prywatny będzie chciał zabezpieczyć swoje interesy przez utrzymanie własności wybudowanych urządzeń do czasu zwrotu zainwestowanego kapitału. Z drugiej strony, w wielu dziedzinach świadczenia usług publicznych trudno liczyć na szybki zwrot zainwestowanego kapitału, dlatego podmioty publiczne odpowiedzialne za ich wykonywanie będą zmuszone do większego zaangażowania się – nie wyłączając zaangażowania kapitałowego – w przedsięwzięcia o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego. Tu wskazane będzie więc utrzymanie własności infrastruktury po stronie partnera publicznego przez cały okres trwania kontraktu. Ten swoisty konflikt interesów optymalnie może być rozwiązywany przez powoływanie spółek celowych z proporcjami udziałów określonymi w relacji do poziomu zaangażowania kapitałowego i ryzyka obciążającego strony przedsięwzięć PPP.

Sukces kontraktu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w równej mierze zależy od postawy podmiotu publicznego, jak też prywatnego[131]. Niekwestionowany wkład obu stron może przynieść powodzenie przedsięwzięcia wyłącznie wtedy, gdy obie strony rzeczywiście są partnerami i żadna z nich nie zdobywa pozycji dominującej, a w każdym razie – nie stara się wykorzystać takiej pozycji, jeśli powstaje ona przejściowo w toku realizacji kontraktu. Należy podkreślić, że w świetle teorii i praktyki fundamentalnym warunkiem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości lub w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub też zapewnienia ich poniesienia przez inne podmioty, jeśli przedmiot przedsięwzięcia przewiduje dokonywanie takich nakładów. Przyjęcie takiej zasady wskazuje na to, że jednym z głównych celów zawierania kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego jest włączanie podmiotów prywatnych oraz posiadanego przez nie kapitału do systemu finansowania budowy, rozwoju i utrzymania obiektów infrastruktury użyteczności publicznej (w całym cyklu lub jego wybranej części).

Udział sektora prywatnego w kontraktach PPP jest również dowodem na to, że pogląd o nieopłacalności gospodarowania w sferze realizacji zadań publicznych jest nieprawdziwy[132], zaś wykazywana przez podmioty publiczne nieefektywność w tej sferze gospodarowania nie musi być obiektywnym potwierdzeniem stanu rzeczywistego, a może wynikać z niewłaściwych metod świadczenia usług publicznych (w tym zarządzania nimi). Ujawnia się tu m.in. opóźnienie we wdrażaniu nowoczesnych technologii, których użycie może diametralnie zmieniać relacje kosztów i przychodów (a zatem opłacalności). Przedsiębiorczość i zdolność

[130] A. Kucharz, *Partnerstwo...*, s. 3.
[131] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne a prywatyzacja*, Wydawnictwo BUSINESS EXPERT, Poznań 2005, s. 42.
[132] A. Zalewski, *Reformy...*, s. 12.

do szybkiego wdrażania innowacji przez podmioty prywatne jest niewątpliwie głównym argumentem przemawiającym na rzecz rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ oznacza to przede wszystkim szybsze zmodernizowanie infrastruktury i poprawę jakości wytwarzanych i dostarczanych dóbr oraz usług publicznych.

2.5. Problem legislacji PPP w Polsce – „partnerstwo ustawowe" i realizowane w oparciu o inne przepisy niż ustawa o PPP

Postulaty wskazujące na potrzebę uchwalenia ustawy regulującej kompleksowo zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody zarządzania realizacją zadań publicznych pojawiały się już w latach 90. XX w. Wzrost presji lobby oczekującego odpowiedniej regulacji PPP odnotowano w pierwszych latach XXI w. Należy przy tym podkreślić, że nie oznaczało to, iż forma ta nie miała żadnych możliwości zaistnienia w Polsce. Przeciwnie, od zapoczątkowania transformacji systemowej przeważały tendencje decentralizacji, deregulacji i zwiększania zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Szczególnie rozwój samorządności terytorialnej przyczyniał się do rozwijania rozmaitych form poszerzania partycypacji różnych kategorii partnerów prywatnych w realizacji zadań publicznych – od współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami sektora publicznego, poprzez różnego typu umowy dotyczące powierzania zadań publicznych do wykonania partnerom prywatnym – aż na prywatyzacji kończąc. Nie była to jednak duża skala działań, co wynikało m.in. z tego, że nie istniały jednolite regulacje prawne odnoszące się do tego, co obecnie określa się mianem partnerstwa publiczno-prywatnego. Charakterystyczne było również utrzymywanie się opozycji pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym, a także brak wzorcowych rozwiązań, co zniechęcało do podejmowania współpracy – szczególnie przy realizacji większych przedsięwzięć odnoszących się do budowy infrastruktury[133].

Postulaty płynące wprost ze środowiska samorządowego, jak też ogólne kierunki reform transformacyjnych i rozwoju samorządności – w tym mające przełomowe znaczenie rozszerzenie samorządu na szczebel powiatów oraz województw – przyczyniły się do uwzględnienia w systemie prawa samorządowego nowych form realizacji zadań publicznych. Niewątpliwie istotnym czynnikiem o charakterze porządkującym możliwości podejmowania współpracy przy realizacji zadań publicznych była ustrojowa ustawa o finansach publicznych[134], precyzująca zasady przekazywania środków publicznych realizatorom wybranych zadań spoza

[133] J. Łukomska-Szarek, *Relacje pomiędzy przedsiębiorstwami a władzami gmin dawnego województwa częstochowskiego w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej w latach 1995-2005*, [w:] M.S. Kostka, D. Ostrowska (red.), *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2008, s. 43-48.

[134] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm. (uchylona nową ustawą).

sektora; wespół z uchwaloną wcześniej ustawą o zamówieniach publicznych[135] stworzyły one podwaliny przejrzystości kontraktów zawieranych pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi w celu realizacji zadań publicznych – o ile ustawy szczególne stwarzały taką możliwość. Mając na uwadze przedstawione wcześniej definicje partnerstwa publiczno-prywatnego, można przyjąć, że wraz z reformowaniem sektora publicznego, w tym rozwojem podsektora samorządowego, stworzono w Polsce podstawy realizacji projektów PPP, choć aż do uchwalenia przedmiotowej ustawy z 2005 r. miały one charakter przepisów rozproszonych w różnych aktach prawnych, co wiązało się z ich niejednolitością.

Istotne znaczenie dla wykształcania się instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego miało upowszechnianie się praktyk dotyczących podejmowania współpracy przez podmioty publiczne z partnerami prywatnymi. Rozmaite formy nazywane w latach 90. ubiegłego stulecia zbiorczo prywatyzacją zadań publicznych odpowiadały *de facto* pojęciu PPP. Dominowało wówczas podejście podejmowania współpracy sektorów w oparciu o umowy cywilnoprawne; podmioty publiczne dążyły jednak do tego, by w systemie prawa regulującego zakres i zasady wykonywania zadań publicznych uwzględniono także rozwiązania wzmacniające ich pozycję, a zatem np. formy koncesjonowania (lub do nich zbliżone). Podstawową obawą przy korzystaniu z różnego typu kontraktów cywilnoprawnych w praktyce podejmowania współpracy z partnerami prywatnymi w realizacji zadań publicznych była „słabsza" pozycja negocjacyjna, wynikająca z mniejszej wiedzy na temat rynkowych realiów prowadzenia działalności i ujmowanie jej przez pryzmat konkurencji i poszukiwania racjonalnych usprawnień. Obawy budziły również możliwe podejrzenia o korupcję na tle atrakcyjnych zleceń na dostawy dóbr i usług publicznych. Czynniki te przemawiały za stworzeniem regulacji prawnej, która kształtowałaby ogólne ramy współpracy sektorów: publicznego i prywatnego, wskazując jednocześnie w sposób wyraźny na konieczność spełnienia warunków wyboru partnerów prywatnych i ustalenia warunków umownych, dzięki czemu mechanizm włączenia podmiotów z sektora prywatnego byłyby przejrzysty[136].

Można postawić tezę, że możliwości zaistnienia sfery współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych – wypełniającej warunki partnerstwa publiczno-prywatnego w jego zarówno powszechnym, jak i ustawowym znaczeniu – w oparciu o różne przepisy regulujące zakres zadań publicznych wynikają z ogólnej logiki transformacji polskiej gospodarki i administracji publicznej w kierunku systemu rynkowego. Jednym z podstawowych postulatów owej transformacji jest zapewnienie warunków swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że ta swoboda powinna dotyczyć także działalności w sferze usług publicznych. Uznanie monopolu publicznego za jedyny model wykonywania takich zadań zostało uznane za zasadniczo błędny pogląd[137]. Konsekwencją zmiany

[135] Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, DzU, nr 76, poz. 344, z późn. zm. (uchylona nową ustawą).
[136] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 282.
[137] A. Zalewski, *Reformy...*, s. 48.

podejścia do realizowania zadań publicznych jest dopuszczenie możliwości ich wykonywania także przez podmioty prywatne. W większości ustaw szczegółowo regulujących zasady rozdziału kompetencji i wykonywania zadań przez poszczególne podsektory administracji publicznej wyraźnie dopuszczono możliwość włączania podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych, określając jednocześnie odpowiednie zasady.

Należy przy tym podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne, jak się wydaje, stanowi kolejny logiczny etap rozwoju idei samorządności w Polsce. Dotyczy to w szczególności poziomu samorządów gminnych, gdzie – co do zasady – koncentruje się realizacja zadań publicznych[138]. Na tym poziomie rozstrzyga się potrzeba podjęcia współpracy władz samorządowych z partnerami prywatnymi. To spostrzeżenie znajduje swoje uzasadnienie w tym, że społeczności lokalne – w znaczeniu jednostek i powoływanych przez nie różnych podmiotów, w tym także takich, które gotowe są do dostarczania dóbr i usług publicznych – dostrzegają potrzebę współpracy z władzami samorządowymi. Ta współpraca podyktowana jest uświadomieniem sobie, że władze samorządowe nie muszą być wyłącznie – i zarazem wyłącznym – realizatorem zadań publicznych, które *de facto* dotyczą określonych potrzeb tejże społeczności lokalnej[139]. Bezpośrednie włączenie się w proces realizacji zadań publicznych i zaspokajania własnych potrzeb przez partnerów prywatnych prowadzi do zwiększenia zakresu korzyści, jakie osiągają one z konsumpcji dóbr i usług publicznych.

W przedstawionej perspektywie, zmiany postrzegania własnej roli społeczności lokalnych w konsumpcji dóbr i usług publicznych odnoszą się do bezpośredniej partycypacji w zarządzaniu realizacją zadań publicznych – stanowiącą niejako równoległą formę w stosunku do demokracji lokalnej opartej na systemie władzy przedstawicielskiej[140]. Akty partnerstwa publiczno-prywatnego należy zatem uznać za naturalną tendencję zwiększenia zainteresowania społeczności lokalnych własnymi sprawami, zaspokajaniem własnych potrzeb. Społeczności te przestają być biernym konsumentem, a przechodzą do roli kreatora, wykonawcy i konsumenta. Efektem zmiany świadomościowej jest też dostosowanie przepisów regulujących wykonywanie zadań publicznych, aby taki model zmian był do zrealizowania w praktyce.

Problem podziału projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w znaczeniu ustawowym i „pozaustawowym" powstał w związku z wejściem w życie ustawy o PPP w 2005 r.[141] Ustawodawca nie rozwiązał kwestii ujednolicenia całego kompleksu różnych kontraktów, które mieszczą się w ustawowej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego a jednocześnie zostały zawarte przed wejściem w życie tej ustawy, jak też były zawierane od tego momentu – bez powołania na przepisy ustawy o PPP. W tym drugim przypadku zawierane były w oparciu

[138] M. Ziółkowski, *Zarządzanie...*, s. 92.
[139] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 20.
[140] B. Kożuch, *Zarządzanie...*, s. 107.
[141] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 83.

o możliwości, jakie otwierały przepisy ustaw szczególnych, odnoszących się do zasad wykonywania zadań publicznych. Problem ten nie został także rozwiązany w ustawie o PPP z 2008 r. Wydaje się, że podstawową kwestią w powołaniu się na przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (zarówno pierwszej z 2005 r., jak i drugiej z 2008 r.) jest konieczność spełnienia zawartych w nich rygorów, jakie nadaje się realizacji umów PPP pod rządami tych ustaw. Część podmiotów publicznych, realizując koncepcję przekazywania wybranych zadań publicznych do realizacji partnerom prywatnym lub też powołując wspólnie z nimi spółki celowe, zachowuje dotychczasową praktykę opierania odpowiednich umów na przepisach ustaw szczególnych, zezwalających na stosowanie takich rozwiązań. W tym kontekście zasadne staje się postawienie dwóch pytań. Po pierwsze, dlaczego ustawa o PPP z 2005 r. nie stała się dominującym źródłem prawa dla realizacji wspólnych projektów podmiotów publicznych i partnerów prywatnych, odnoszących się do realizacji zadań publicznych, a po drugie, czy ustawa o PPP z 2008 r. zmieni tę sytuację.

Jednocześnie trudno przesądzić, że utrzymywanie – pomimo uchwalenia ustawy przedmiotowej w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego – projektów realizowanych nie wprost w oparciu o przepisy tej ustawy, ale z delegacji zawartych w poszczególnych ustawach regulujących zakres i zasady działania podmiotów publicznych realizujących zadania publiczne, jest rozwiązaniem niekorzystnym. Z pewnością nie tworzy to spójnego systemu realizacji rozmaitych rozwiązań PPP, ale z drugiej strony – zważywszy na zróżnicowane modele, zasięg i zakres współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych – istnienie różnych przepisów regulujących tego rodzaju projekty wydaje się być naturalne, stwarzając możliwości elastycznego kształtowania odpowiednich umów określających partnerstwo. Dotyczy to w szczególności wyraźnego wyodrębniania projektów PPP o charakterze infrastrukturalnym (technicznym) oraz o charakterze społecznym, które – ze swej istoty – znacznie różnią się pod względem prawno-organizacyjnym. W tym kontekście można uznać, że ramowe uregulowanie PPP w ustawie przedmiotowej powinno być doprecyzowane w odpowiednich przepisach odnoszących się wprost do materii zadań publicznych. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (zarówno pierwsza z 2005 r., jak i druga z 2008 r.) nie zniosła takich szczegółowych regulacji, wprowadzając jedynie zmiany dostosowujące – odwołujące się do możliwości powoływania się wprost na tę ustawę.

Potrzeba przyjęcia przepisów regulujących PPP została wyartykułowana szczególnie wyraźnie na początku obecnego wieku. Prace nad projektem wydłużały się, a brak ustawy krępował możliwości rozwijania tego typu przedsięwzięć. Jednocześnie przyczyniało się to do petryfikowania stanu korzystania z rozproszonych przepisów dla współpracy sektora publicznego i prywatnego. Jak podkreśla J. Zysnarski, „brakowało pogłębionej refleksji, czy ustawa – zwłaszcza w wersji bardzo rozbudowanej – jest w ogóle niezbędna. Wszak w Unii Europejskiej niewiele krajów posiada kompleksowe ustawodawstwo regulujące sferę partnerstwa, a tam, gdzie odpowiednie przepisy funkcjonują, ustawy wcale nie są przesadnie szczegółowe. Przykładowo irlandzka ustawa o PPP liczy sobie kil-

ka stron i zawiera bardzo ogólny opis możliwych stron partnerstwa i ich zadań, jak również zakresu możliwych przedsięwzięć – wszystko w dziewięciu artykułach”[142]. W efekcie uchwalone w 2005 r. w Polsce przepisy cechowały się dużym rygoryzmem, który w wielu przypadkach krępował możliwości ustanawiania optymalnego partnerstwa[143]. Stąd też strony zainteresowane realizacją projektów w modelu PPP wolały korzystać z innych przepisów, które takich rygorów nie wprowadzały, a ponadto odnosiły się do określonych obszarów zadań publicznych i optymalnych form realizacji współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Takie bezpośrednie regulacje poza ustawą o PPP były nadal chętnie stosowane przy realizacji projektów partnerstwa w sektorze, gdy zapewniały one możliwość optymalnego rozkładu ryzyka, kosztów i korzyści pomiędzy stronami. Sytuacja uległa zmianie w regulacji ustawy o PPP z 2008 r., która zniosła wiele ograniczeń uniemożliwiających wcześniej tworzenie przedsięwzięć z wykorzystaniem formuły PPP w sposób „ustawowy”.

Przedkładając projekt ustawy o PPP do uchwalenia przez Sejm RP, wnioskodawcy uzasadniali, że jego celem jest „pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, przez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie przeszkód, które w obecnym systemie prawnym powodują, że przedsięwzięcia PPP obarczone są dużym ryzykiem dla obydwu stron. W szerszym ujęciu ustawa ma na celu usunięcie barier psychologicznych, dotyczących roli i funkcji administracji w realizacji zadań publicznych przy udziale partnera prywatnego. Ustawa ma upoważnić podmioty publiczne i partnerów prywatnych do zawiązania współpracy w formie umowy o PPP w celu wykonywania zadań publicznych. Ma ona też zapobiec sytuacjom, w których przedsięwzięcie PPP staje się instrumentem politycznym lub podatnym na polityczne naciski”[144]. Przedstawiona argumentacja odwoływała się do podstawowego obszaru zainteresowania władz publicznych w kontekście projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. budowy infrastruktury. Mogło to świadczyć o zasadniczym celu przedmiotowej ustawy i przyjęciu w związku z tym cechującego się pewną asymetrią podejścia – w kierunku stworzenia podstaw do realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, co utrudniało stworzenie kompleksowej legislacji – uniwersalnej formuły współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych w zakresie realizacji rozmaitych zadań publicznych. Istnienie odpowiednich regulacji w przepisach ustaw szczegółowych umożliwia jednak prowadzenie takiej współpracy bez konieczności odwoływania się do ustawy o PPP. Argumenty przemawiające za wprowadzeniem nowej ustawy (2008 r.) były podobne, jednak przyjęto krytyczne postulaty, które mają przyczyniać się do zwiększenia wolności realizacji projektów w formule PPP. „Głównymi wytycznymi przyświecającymi opracowaniu nowego aktu prawnego były eliminacja zbędnych

[142] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 79.
[143] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, 178.
[144] *Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Druk Sejmowy nr 3174.

obciążeń administracyjnych oraz likwidacja nadmiernych ograniczeń, także co do przedmiotu i treści samej umowy. Proponowane zmiany mogą pozytywnie wpłynąć na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw oraz rozwój regionów”[145].

Warto zwrócić uwagę, że uzasadnienie do ustawy, zarówno z 2005 r., jak i z 2008 r., kładło nacisk na kwestię przełamywania barier współpracy pomiędzy sektorami: publicznym i prywatnym. W uzasadnieniu z 2005 r. można także znaleźć potwierdzenie, że „w ramach stosunku umownego, [PPP] może przyjmować zróżnicowane formy prawne, stąd główny nacisk [w ustawie] położono na określenie trybu i zasad współpracy między partnerami: prywatnym i publicznym, aby zapewnić transparentność stosowania tego instrumentu finansowego i wyposażyć zainteresowane podmioty w ogólne, jednolite ramy postępowania przy tego typu projektach. W związku z powyższym, podstawowymi elementami partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy są: umowa, zawierająca określenie postanowienia co do zasad realizacji określonego przedsięwzięcia, oraz procedury dochodzenia do tej umowy, które stanowią konstrukcyjny element PPP”[146]. Należy zauważyć, że na podobnych filarach opierają się projekty współpracy sektorów publicznego i prywatnego, dotyczące realizacji zadań publicznych, realizowane w oparciu o przepisy szczególne, tj. odnoszące się do poszczególnych rodzajów zadań. Ustawa z 2008 r. tego stanu prawnego nie zmieniła.

Można jednak podkreślić, że uchwalenie pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (2005 r.), po długim okresie dyskusji nad jej kształtem, stworzyło w Polsce względnie stabilne podstawy kształtowania umów PPP. Wniosło pewien porządek na gruncie prawa, pozwalający określić, co partnerstwem publiczno-prawnym jest, co zaś nim nie jest. Jednak ograniczenie było zbyt duże, dlatego w praktyce regulacje prawne pozostawały martwe. Porządkowanie legislacji PPP (w obu ustawach) znalazło swój wyraz m.in. w zdefiniowaniu kluczowych pojęć wiążących się z tą formą współpracy sektorów publicznego i prywatnego, jak również wskazało obszary dostosowań w innych aktach prawnych, które miały kluczowe znaczenie dla funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak podkreślają B. P. Korbus i M. Strawiński, ustawa (z 2005 r.) „reguluje ramy PPP. Nie ma, jak to początkowo, charakteru edukacyjnego i nie zawiera szczegółowych aspektów takiej współpracy. Sam fakt wprowadzenia jej w życie wydaje się mieć istotne znaczenie psychologiczne, wskazując wprost możliwość nawiązania współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i sektorem prywatnej przedsiębiorczości, co niejednokrotnie postrzegane bywa jako potencjalne źródło korupcji”[147]. Te same słowa można odnieść do ustawy o PPP z 2008 r.

Zarówno pierwsza, jak i druga ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym zmieniały łącznie kilkanaście ustaw, a zarazem wprowadzały lub popie-

[145] A. Walewska, *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, http://www.wspolnota.org.pl/content/viev,7590/57.html (data odsłony: 4 grudnia 2009 r.).
[146] *Uzasadnienie do projektu ustaw…*, s. 14.
[147] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 283.

rały przewidziane metody PPP w tych obszarach, których dotyczą zmienione ustawy. Należy przy tym podkreślić, że specyfikacja aktów prawnych – regulujących kwestię świadczenia konkretnych usług publicznych – wskazuje także na dotychczasowe możliwości realizowania tych zadań w oparciu o PPP w tzw. trybie pozaustawowym. Potrzeby zmieniających się realiów świadczenia zadań publicznych wymusiły kolejne nowelizacje ustaw samorządowych oraz ustaw i aktów wykonawczych regulujących zakres wykonywania wyodrębnionych zadań publicznych.

Zmiany wprowadzone w poszczególnych przepisach regulujących zakres wykonywania zadań publicznych na różnych szczeblach szeroko pojętej administracji publicznej tzw. świadczącej (tj. realizującej zadania publiczne) wskazują na to, jaki był (a w istocie – nadal istnieje) zakres stosowania różnych form współpracy sektora publicznego i prywatnego w oparciu o znane już rozwiązania modelowe. Ustawa PPP z 2005 r. zmieniła m.in. następujące akty prawa[148]:

- ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych[149],
- ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[150],
- ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[151],
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych[152],
- ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej[153],
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[154],
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[155],
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[156],
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[157].

---

[148] Rozdział 5 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym – art. 29-44.
[149] Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, DzU z 1959 r., nr 39, poz. 311, z późn. zm.
[150] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r., nr 204, poz. 2086, z późn. zm.
[151] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU nr 91, poz. 408, z późn.
[152] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
[153] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, DzU z 2001 r., nr 5, poz. 43, z późn. zm.
[154] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU nr 62, poz. 627, z późn. zm.
[155] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, DzU nr 115, poz. 1229, z późn. zm.
[156] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, DzU nr 86, poz. 789, z późn.
[157] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU nr 96, poz. 873, z późn. zm.

Następna ustawa o PPP, z 2008 r., zmieniła następujące akty prawne[158]:

– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[159],
– ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[160],
– ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[161],
– ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[162],
– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[163],
– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych[164],
– ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego[165],
– ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej[166],
– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012[167],
– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego[168],
– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[169],

---

[158] Rozdział 6 (zmiany w przepisach obowiązujących) ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym – art. 19-35.
[159] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity – DzU, z 2007 r., nr 19, poz. 115, z późn. zm.
[160] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU, z 2007 r. nr 14, poz. 89, z późn. zm.
[161] Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, DzU, z 2007 r., nr 231, poz. 1700, oraz z 2008 r., nr 227, poz. 1505.
[162] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU, z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.
[163] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU, z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
[164] Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, DzU, nr 267, poz. 2251, oraz z 2007 r., nr 23, poz. 136.
[165] Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, DzU, nr 267, poz. 2251, oraz z 2007 r., nr 23, poz. 136.
[166] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, DzU, nr 249, poz. 1829.
[167] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, DzU, nr 173, poz. 1219 oraz z 2008 r. nr 171, poz. 1058.
[168] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, DzU, z 2008 r., nr 172, poz. 1069.
[169] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU, z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późn. zm.

– ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[170],
– ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[171], oraz
– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
– ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych,
– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym do osób fizycznych.

W każdej z powołanych ustaw – a także w wielu innych aktach prawa – zawarte są odpowiednie przepisy regulujące możliwość zaangażowania partnerów prywatnych do wykonywania zadań publicznych. Zazwyczaj są to normy wskazujące na możliwość zastosowania umów cywilnoprawnych oraz wskazanie konieczności zachowania odpowiedniego trybu wyboru i warunków, jakie muszą być spełnione przy wyłanianiu partnera prywatnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybrane możliwości zastosowania PPP w oparciu o przepisy poza ustawą o PPP z 2008 r. zostaną przedstawione w rozdziale 3 opracowania.

2.6. Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej

Unia Europejska jest przykładem daleko posuniętej integracji gospodarczej i politycznej jej państw członkowskich. W wielu obszarach instytucje wspólnotowe stały się równoległym do instytucji krajowych ośrodkiem decyzyjnym, dzięki czemu w państwach UE powiela się sprawdzone metody zarządzania w wielu dziedzinach, m.in. w usługach publicznych, dąży się do zapewnienia powszechnej ich dostępności dla obywateli, stosując metody umożliwiające osiągnięcie najwyższej efektywności wykorzystania środków publicznych. W wielu obszarach usług publicznych budżet Unii Europejskiej stał się drugim szczeblem redystrybucji dochodów, co zapewnia zwiększanie dostępności tych usług na obszarach deficytowych (np. poprzez współfinansowanie z funduszy UE inwestycji infrastrukturalnych). Jednym z naczelnych celów istnienia Unii jest bowiem zapewnienie powszechnej, równej dostępności podstawowych usług publicznych dla wszystkich mieszkańców Wspólnoty[172].

Reformy sektora publicznego w Unii Europejskiej związane z wdrażaniem do praktyki nowego zarządzania publicznego prowadzą do wniosku, że poszczególne państwa członkowskie stosują różne jego narzędzia – w zależności od potrzeb[173]. Trudno przypuszczać, aby w jakimkolwiek państwie członkowskim UE zastosowano w przyszłości powszechnie model NPM (tj. *New Public Management*), po-

[170] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, DzU, z 2007 r., nr 16, poz. 94, z późn. zm.
[171] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU, nr 96, poz. 873, z późn. zm.
[172] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 278.
[173] A. Zalewski, *Reformy...*, s. 38-39.

nieważ oferuje on jednolite rozwiązania niezależnie od ogromnego zróżnicowania uwarunkowań politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych. Praktyka pokazuje, że model nowego zarządzania publicznego stosowany do reformowania sfery publicznej – ze względu na tak wysoką dynamikę zmienności otoczenia- podlega licznym modyfikacjom. Na przykład w Wielkiej Brytanii zrezygnowano w 1999 r. z obowiązkowych przetargów na szczeblu lokalnym i wprowadzono w ich miejsce zasadę „reżimu najlepszej wartości" (*Best Value Regime*), która zakłada wykorzystanie różnych metod i instrumentów poprawy efektywności, a nie tylko przetargów jako formy obligatoryjnej[174].

W ostatnich kilkunastu latach można zaobserwować wzrost intensywności współpracy pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym przy wykonywaniu zadań publicznych w państwach Unii Europejskiej, w szczególności w takich obszarach, jak rozwój i funkcjonowanie transportu oraz ochrona środowiska. Obok wymiarów polityki lokalnej, regionalnej i krajowej, współpraca w tych obszarach zyskała też wymiar unijny, z czym wiąże się zapewnienie finansowania z funduszy UE. Można przyjąć, że zarówno w poszczególnych państwach Unii, jak i na poziomie unijnym jest to efekt działań na rzecz poprawy jakości i efektywności usług publicznych. Wynika to z niewystarczających na pokrycie potrzeb inwestycyjnych zasobów finansowych sektora publicznego oraz z ograniczeń formalnych w zakresie wydatkowania środków publicznych, a także z zamiaru osiągnięcia poziomu efektywności sektora prywatnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne lansowane jest jako skuteczny sposób na korzystne zmiany w zarządzaniu realizacją zadań publicznych. Oczywiście, proces przejścia w sferze świadczenia usług publicznych do powszechnego wykorzystania metody PPP jest długotrwały i nie można spodziewać się, że nastąpi to w krótkim czasie. Można przyjąć, że jest to proces, który potrwa co najmniej kilkanaście lat (w niektórych państwach może potrwać jeszcze dłużej) i nie zawsze będzie wiązał się tylko z sukcesami. Zapewne powstaną też nowe modele realizacyjne ogólnej koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, które w poszczególnych krajach będą się odwoływać do ich dorobku we współpracy sektorów publicznego i prywatnego.

Zainteresowanie koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej wynika ze splatania się trzech zasadniczych czynników, które łącznie wzmacniają motywację władz publicznych do korzystania z formuły PPP. Są to[175]:

1) wzrost znaczenia inwestycji infrastrukturalnych; wzrost gospodarczy jest w wysokim stopniu uzależniony od rozwoju i rozbudowy infrastruktury, szczególnie w sektorze użyteczności publicznej (w dziedzinach takich jak energetyka, gospodarka wodna i telekomunikacja) oraz w ramach systemów transportowych; ponadto w wielu państwach występuje zapotrzebowanie na

[174] *Ibidem*, s. 39.

[175] *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska, 2003, s. 16-17.

nową infrastrukturę socjalną, jak szpitale i wyposażenie medyczne, więzienia, obiekty oświatowe i gospodarka mieszkaniowa; dla wielu rządów jest to dziedzina największego zainteresowania zaangażowaniem sektora prywatnego jako partnera w projektach;

2) większa efektywność w wykorzystaniu zasobów; doświadczenie w zakresie prywatyzacji zadań publicznych pokazało, że wiele działań – nawet tych tradycyjnie podejmowanych przez sektor publiczny – można realizować w sposób bardziej efektywny pod względem kosztów przy zastosowaniu dyscypliny zarządzania i kompetencji sektora prywatnego;

3) generowanie wartości handlowej z aktywów sektora publicznego; znaczne kwoty z zasobów publicznych inwestuje się w wypracowanie aktywów, takich jak technika obronna oraz czołowe wyspecjalizowane systemy informacyjne, które są następnie wykorzystywane w wąskim zakresie zastosowań w ramach sektora publicznego; zaangażowanie wiedzy specjalistycznej sektora prywatnego w celu wykorzystania tych aktywów w szerszym zakresie zastosowań może prowadzić do znacznego przyrostu wartości w sektorze publicznym.

Jednym z warunków pomyślnego wykorzystania w praktyce formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jest stworzenie odpowiednich ram legislacyjnych i kontrolnych, które pozwolą na czytelne rozpoznawanie i uznawanie celów i potrzeb stron kontraktów PPP. Komisja Europejska, dostrzegając znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody proefektywnościowych zmian zarządzania w sektorze publicznym, podjęła działania zmierzające do stworzenia ram legislacyjnych, zakładając ich zharmonizowanie z ogólnym prawodawstwem unijnym – z uwzględnieniem reguł i zasad traktatowych. Kierując się potrzebą stworzenia ramowej regulacji dotyczącej PPP, Komisja Europejska skierowała do Rady Rynku Wewnętrznego deklarację zgodną z wnioskami dotyczącymi zmiany przepisów w zakresie zamówień publicznych i Komunikatu wyjaśniającego w sprawie koncesji[176].

Jak dotąd, w żadnym z aktów prawa wspólnotowego o powszechnym stosowaniu nie została zawarta definicja legalna partnerstwa publiczno-prywatnego[177]. Dlatego formułuje się pogląd, że każdy z rodzajów uzgodnień jest określany na mocy szczegółowego ustawodawstwa wspólnotowego dotyczącego struktur funkcjonalnych oraz zamówień publicznych. Komunikat wyjaśniający w sprawie koncesji wydany przez Komisję Europejską wyjaśnia, iż zasadniczym kryterium odróżnienia koncesji od innego rodzaju kontraktów PPP jest zakres przeniesienia ryzyka na stronę prywatną. Kryterium to umożliwia także określenie każdego rodzaju PPP oraz odniesienie go do odpowiedniego ustawodawstwa i metod wyboru partnerów prywatnych.

Ze względu na swoje zalety, partnerstwo publiczno-prywatne urosło

[176] JOCE C/121 z dnia 29 kwietnia 2000 r.

[177] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 57.

w Unii Europejskiej do miana jednej z podstawowych zasad odnoszących się do zarządzania w sferze realizacji zadań publicznych[178]. Jest to m.in. efektem wdrożenia programów pomocy na rzecz rozwoju infrastruktury komunalnej, finansowanych z funduszy UE. Komisja Europejska przedstawiła własną definicję PPP, w której przyjmuje, że „partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować"[179].

W swojej interpretacji Komisja Europejska akcentuje, że „PPP pozostaje zmieniającą się koncepcją i nie jest jedynym czy też preferowanym rozwiązaniem w odniesieniu do finansowania projektów. Debata nad terminologią w zakresie definicji PPP odzwierciedla ewolucję koncepcji PPP oraz zmiany w systemach regulacyjnych w zakresie definiowania PPP w państwach Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że PPP powinno zostać w sposób rozważny dopasowane do właściwości konkretnego projektu, umożliwiając zapewnienie korzyści i celów każdej ze stron. Szczególne znaczenie ma rola sektora publicznego, który może przekształcić się z usługodawcy w nadzorującego umowy o świadczenie usług"[180]. Wiąże się z tym konieczność zdobycia nowych umiejętności przez urzędników.

Niezależnie od akceptowania, a nawet preferowania partnerstwa publiczno-prywatnego jako nowoczesnej i efektywnej formy realizowania zadań publicznych, z samej swej istoty PPP odnosi się do sfery styku sektorów publicznego i prywatnego, gdzie wymaga się szczególnej staranności w zachowaniu reguł wspólnotowych. Z tego względu Komisja Europejska wskazała na konieczność zachowania następujących warunków, zachowania zgodności kontraktów PPP z prawem wspólnotowym[181]:

- zapewnienie otwartego dostępu podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych,
- zapewnienie uczciwej konkurencji w procedurze wyboru partnera,
- ochrona szeroko pojętego interesu publicznego,
- przejrzyste i precyzyjne określenie optymalnego poziomu zaangażowa-

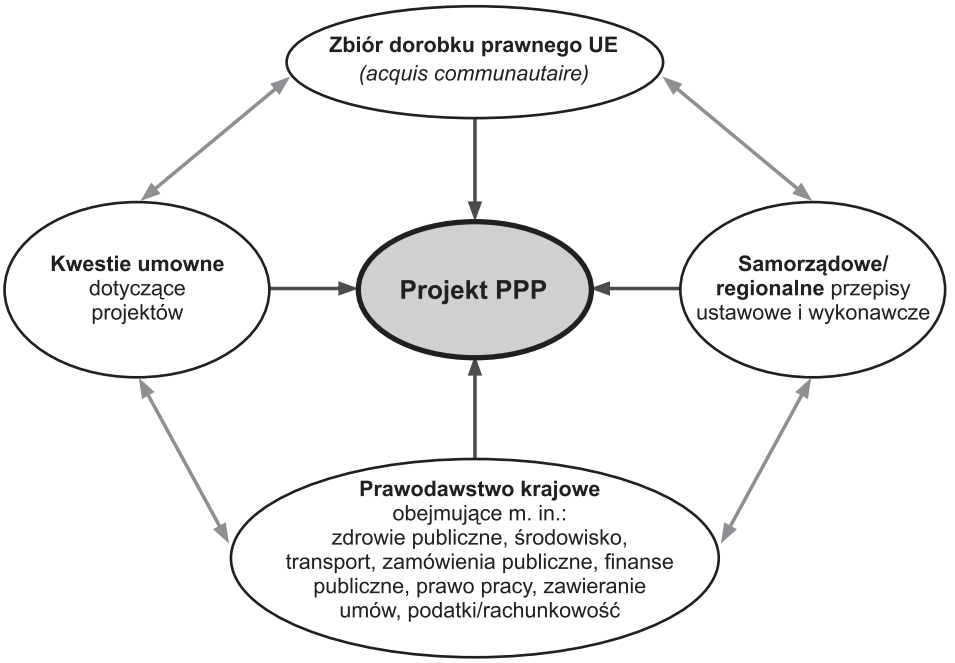
[178] K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 74.
[179] *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*, European Commission, Brussels, 2003, p. 1, rozdz. 3, s. 16.
[180] *Guidelines for Successful* ..., s. 16.
[181] *Wytyczne*..., s. 44.

nia środków publicznych niezbędnych dla osiągnięcia celu przedsięwzięcia, jak i zapobieżenia pozyskania nienależnego zysku przez partnera prywatnego,

– maksymalizacja wartości dodanej uzyskiwanej dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu w stosunku do innych sposobów realizacji zadań z zapewnieniem jasnych zasad ogólnych i szczegółowych realizacji projektu.

Można zatem przyjąć, że Komisja Europejska kieruje określone zalecenia dotyczące uwzględniania określonego zespołu norm prawnych, które należy ujmować przy konstruowaniu kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego – w celu zachowania zgodności z legislacją. Strukturę tych norm przedstawiono na rys. 1.

Rysunek 1. Hierarchia reżimów prawnych w prawodawstwie regulującym zawieranie kontraktów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: *Guidelines for Successful Public Private Partnerships, European Commission, s. 45.*

Wzrastające znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w państwach Unii Europejskiej zrodziło potrzebę nie tylko odniesienia się do legislacji – w celu zapewnienia zgodności z prawem UE – ale również konieczność przygotowania opracowań będących wskazówkami do standardów, obejmujących najlepsze praktyki. Wśród takich dokumentów dotyczących PPP można wymienić[182]:

[182] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, op. cit., s. 11.

1. Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego.
2. Zieloną Księgę dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego odnoszącego się do kontraktów publicznych i koncesji.
3. Decyzję Eurostatu dotyczącą wpływu przedsięwzięć typu PPP na dług i deficyt publiczny.
4. Działania dotyczące pomocy publicznej.

Wytyczne... Komisji Europejskiej stanowią praktyczne narzędzie dla podmiotów sektora publicznego, które rozważają możliwość wykorzystania formuły PPP oraz finansowania grantowego. W *Wytycznych*... scharakteryzowano zagadnienia, takie jak[183]:

– zapewnienie otwartego dostępu do rynku oraz uczciwej konkurencji,
– zabezpieczenie interesu publicznego i maksymalnych korzyści z realizacji przedsięwzięcia metodą PPP,
– próby zdefiniowania optymalnego poziomu finansowania grantowego, aby zapewnić wykonalność i zrównoważony charakter projektu z jednej strony, oraz zabezpieczyć się przed nadmiernymi zyskami z grantów z drugiej,
– próbę oceny najbardziej efektywnej formy PPP przy danego rodzaju projektach.

Kontekst przetargów publicznych i koncesji w odniesieniu do partnerstwa publiczno-prywatnego podejmuje *Zielona Księga* dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego odnoszącego się do kontraktów publicznych i koncesji[184]. Zgodnie z konkluzją z tego dokumentu, te kontrakty w ramach PPP, które kwalifikują się jako kontrakty publiczne w rozumieniu dyrektywy dotyczącej przyznawania publicznych kontraktów, muszą spełniać warunki w niej zawarte. Jednak w przypadku koncesji na roboty budowlane (*work concessions*) regulowane są one ale niewielką liczbą postanowień znajdujących się w różnych przepisach składających się na wspólnotowe prawo wtórne, zaś instytucja „koncesji na usługi" (*service concessions*) nie jest w ogóle uregulowana w dyrektywach dotyczących kontraktów publicznych[185]. Ogólnie obowiązującą zasadą jest objęcie kontraktów w ramach PPP, w których zleca się zadania związane z działalnością wobec strony trzeciej, zgodnością z postanowieniami traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, zwłaszcza dotyczącymi transparentności działań, równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznania. Znaczną część rozważań ujętych w *Zielonej Księdze* zajmują kwestie procedury przetargowej, wzorca umownego, problemu zmiany kontraktu podczas jego trwania oraz zasad wyboru podwykonawców, a zatem rozwiązania odnoszące się do zapewnienia przejrzystości kontraktów PPP[186].

---

[183] *Ibidem*, s. 11.
[184] *Wytyczne*..., s. 49-50.
[185] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji*..., s. 11.
[186] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze*..., s. 72-74.

Kwestie długu publicznego i deficytu budżetów należą do najbardziej wrażliwych przy podejmowaniu prób ustanowienia modelowych rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie Unii Europejskiej. Decyzja Eurostatu dotycząca wpływu przedsięwzięć typu PPP na poziom długu i deficytu publicznego wskazuje na ich podział w zależności, czy przedsięwzięcie wpływa lub nie wpływa na wskazane parametry. Zgodnie z zapisem zawartym w cytowanej decyzji, jeśli partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową oraz jedno z dwóch – ryzyko dostępności albo popytu, wówczas przedsięwzięcie nie będzie skutkowało powiększeniem długu i deficytu publicznego[187].

Brak jednoznacznych regulacji występuje w przypadku problematyki dotyczącej pomocy publicznej przy przedsięwzięciach PPP[188]. Komisja Europejska nie wydała w tej sprawie oficjalnego stanowiska, stąd opracowywane przewodniki dla stosowania tej metody zarządzania w sektorze publicznym konsekwentnie pomijają jednoznaczne interpretacje w obszarze udzielania pomocy publicznej. To z kolei powoduje niepewność, wpływającą ujemnie na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. Niezależnie od tego, zapewnienie uczciwej konkurencji w procedurach przetargowych powinno zminimalizować niebezpieczeństwo udzielenia niedozwolonej pomocy ze strony państwa. Z kolei ewentualne modyfikacje warunków jeszcze niepodpisanej umowy, już po wyborze partnera, w czasie procedury negocjacji mogą spowodować, iż w rzeczywistości udzielona zostanie niedozwolona pomoc publiczna.

Pewnego rodzaju wskazówką w omawianym obszarze jest orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w którym określono przesłanki, jakich spełnienie zapewnia, iż podmioty prywatne wykonujące określone zadania (dostarczające usługi ogólnego interesu publicznego – *service of general economic interests*) nie są beneficjentami pomocy publicznej w rozumieniu obowiązujących przepisów[189]. Odnosząc się do tego orzeczenia, Komisja Europejska podjęła decyzję w sprawie przeprowadzenia analizy obowiązujących w krajach członkowskich zasad dotyczących wynagrodzeń za przedsięwzięcia, w ramach których dostarczane są usługi ogólnej użyteczności publicznej, aby zapewnić jasne zasady i reguły na tym polu. Przyjęto również deklarację, iż „Komisja będzie wspierać wysiłki Państw Członkowskich mające na celu maksymalizację wykorzystania zasobów Funduszy Członkowskich poprzez aktywizację prywatnych źródeł finansowania"[190].

Analiza oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej, wydawanych w związku z koniecznością określenia zasad stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazuje na brak legalnej definicji, niemniej jednak nawet precyzyjne ujęcie pojęcia PPP w znaczeniu praktycznym jest niezwykle trudne. Wynika to m.in. z tego, że poszczególne państwa kierują się własnymi tradycjami w kształtowaniu ich modeli demokracji, w tym – demokracji samorządowej.

---

[187] *Wytyczne*..., s. 46.
[188] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze*..., s. 77-79.
[189] Orzeczenie ETS z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie Altmark Trans GmbH.
[190] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji*..., s. 12.

Stąd występuje znaczne zróżnicowanie zarówno zakresu zadań, jak i form organizacyjno-prawnych świadczenia usług publicznych. Zakres realizowanych przez organy państwa i samorządy zadań skupia się przede wszystkim na działalności o charakterze użyteczności publicznej i świadczeniu tych rodzajów usług, które są niezbędne z punktu widzenia społeczeństwa, wspólnot samorządowych i interesu publicznego. Do tego dostosowane są formy organizacyjne świadczenia usług, których gama jest bardzo szeroka. W poszczególnych krajach wypracowane zostały pewne charakterystyczne rozwiązania, będące próbą zoptymalizowania metod realizacji zadań publicznych w stosunku do obowiązujących regulacji prawnych i modelu funkcjonowania jednostek składających się na sektor publiczny.

Niezależnie od przyjętych szczegółowych rozwiązań w poszczególnych państwach można zauważyć, że zakres zadań publicznych znajdujących odzwierciedlenie w aktach prawnych odnoszących się do funkcjonowania administracji publicznej nie zmienia się istotnie. Znaczna ekspansja przedsiębiorstw prywatnych w sferze realizacji zadań publicznych nie przesuwa bowiem linii podziału kompetencji z administracji publicznej na podmioty prywatne, wyłącznie poddając rynkowym regułom gry coraz to nowe zadania. Zgodnie z cytowanymi *Wytycznymi*... wydanymi przez Komisję Europejską w sprawie PPP, sektorowi prywatnemu w kontraktach z tego zakresu przypisano cztery zasadnicze zadania, mianowicie[191]:

– zapewnienie dodatkowego kapitału,
– zapewnienie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania,
– zapewnienie wartości dodanej konsumentowi i ogółowi społeczeństwa,
– zapewnienie lepszego określenia potrzeb i optymalnego wykorzystania zasobów.

Realizowanie kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej traktuje się jako obiecujący model wykonywania zadań publicznych. Jego naturalna „plastyczność", rozumiana jako swoboda kształtowania kontraktów stosownie do warunków, w jakich będą one realizowane, przyczynia się do tego, że inwencja stron dążących do zawarcia tych kontraktów jest bardzo duża. O ile obecny wspólnotowy stan prawny w niewielkim stopniu tylko odnosi się do kwestii PPP, o tyle w miarę rozwoju tej instytucji można spodziewać się wielu szczegółowych problemów, wymagających interpretacji natury prawnej – odnoszących się do dorobku wspólnotowego w zakresie ochrony konkurencji, pomocy publicznej itd. Istotne jest też to, by stworzyć pewne regulacje na poziomie Unii Europejskiej, które będą stanowić ogólne ramy prawne zawieranych kontraktów. Komisja Europejska w *Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* wskazuje, że jest ono udane, gdy[192]:

---

[191] *Ibidem*, s. 10.
[192] *Wytyczne*..., op. cit., s. 44.

– zapewniona zostaje konkurencja,
– zabezpieczony jest interes publiczny,
– zachowana jest pełna spójność z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej,
– zdefiniowany jest właściwy poziom grantu, jeśli występuje,
– nastąpi wybór najbardziej odpowiedniego modelu PPP,
– skonstruowano „aktywne" partnerstwo,
– obrano odpowiednie cele i zagwarantowano optymalny sposób wykorzystania środków w ramach kontraktu.

Analiza prawodawstwa i praktyki kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje, że newralgicznym jego elementem jest kontrakt, a precyzyjniej – jego podstawowe warunki. Dlatego działania Komisji Europejskiej zmierzają właśnie do stworzenia swego rodzaju „kodeksu dobrych praktyk", zawierającego najkorzystniejsze (dla stron kontraktu oraz dla konsumentów usług publicznych) rozwiązania w ramach PPP. Opracowanie takiego kodeksu jest czynnikiem ułatwiającym zachowanie reguł zawieranych kontraktów w ramach obowiązującego prawa i przyjętych rozwiązań w praktyce. Niewątpliwie w przypadku Unii Europejskiej bardzo istotnym elementem jest zapewnienie – pomimo określonych odmienności szczegółowych reguł prawa na poziomie państw członkowskich – pewnych standardów, zgodnie z regułą tworzenia warunków konkurencyjności w całej UE. Wiąże się to z faktem, że kapitał prywatny w ramach Unii może swobodnie się przemieszczać, a tym samym musi mieć stworzone porównywalne warunki działania w każdym miejscu.

Wspomniana już zasada partnerstwa, jako jedna z głównych zasad w korzystaniu z funduszy Unii Europejskiej, czyni z kapitału prywatnego pełnoprawnego, potencjalnego uczestnika kontraktów publiczno-prywatnych, odnoszących się do finansowania przedsięwzięć z udziałem środków unijnych[193]. Zasada ta pozwala na traktowanie kapitału prywatnego jako środka potrzebnego do zapewnienia odpowiedniego poziomu współfinansowania, czego bezpośrednim rezultatem jest zwiększenie możliwości absorpcji środków strukturalnych przez państwa członkowskie i wykorzystanie ich do szybszego likwidowania luki cywilizacyjnej oraz wyrównywania poziomu rozwoju w ramach Unii Europejskiej. Praktyka wskazuje, że nawet teraz, gdy idea PPP znajduje się w fazie dynamicznego rozwoju, przypadki jej wykorzystywania do realizacji przedsięwzięć finansowanych z funduszy pomocowych są nadal rzadkie. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy wymienia się[194]:

– brak zrozumienia, co to jest PPP, czy może być łączone z funduszami europejskimi,
– brak precedensów/modeli, gdzie szukać praktycznych wytycznych i porad,
– brak rzeczywistej potrzeby – kraje dotychczas kwalifikujące się do po-

[193] K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska...*, s. 74-75.
[194] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, s. 13.

zyskiwania środków z funduszy UE zazwyczaj były w stanie realizować tego typu projekty używając własnych środków publicznych, w ten sposób omijały wysoki poziom skomplikowania i tworzenia „hybryd" finansowych, a środki strukturalne przeznaczały na projekty innego rodzaju,

– wysoki poziom skomplikowania – tworzenie hybrydowych struktur projektu stanowi wielkie wyzwanie, z którym trzeba się zmierzyć tworząc nowe rozwiązania organizacyjne.

Powyższe uwagi wskazują na to, iż w najbliższej przyszłości Komisja Europejska będzie zmuszona skoncentrować swe działania m.in. na stworzeniu przejrzystych zasad i reguł, zarówno w ramach polityki UE, jak i regulacji prawnych, dotyczących łączenia instrumentu PPP ze środkami funduszy unijnych. Zagadnienie to, jak można się spodziewać, zostanie też włączone do rozważań o najbardziej efektywnych instrumentach wykorzystywania pomocy finansowej z funduszy unijnych[195], przeznaczanych na wyrównywanie poziomu wyposażenia w infrastrukturę publiczną w regionach zacofanych pod tym względem.

Komisja Europejska zaproponowała również trzy podstawowe modele realizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego, które różnią się przede wszystkim zakresem relacji pomiędzy stroną publiczną i prywatną. Są to[196]:

1) BOT (ang. Build-Operate-Transfer);
2) DBFO (ang. Design-Build-Finance-Operate);
3) BOO (ang. Build-Own-Operate) – ten model różni się od DBFO jednym ważnym szczegółem – inwestor prywatny ściąga opłaty z użytkowników inwestycji (np. drogi); w ten sposób zbiera pieniądze na jej utrzymanie i ewentualną spłatę długów; w tym przypadku inwestor prywatny jest właścicielem inwestycji (na czas trwania kontraktu); koncesja zdejmuje z państwa wszystkie obciążenia finansowe – państwo (samorząd) jest jednak zobowiązane do zapewnienia obywatelom alternatyw (bo nie każdy musi np. chcieć płacić za przejazd).

Dwa pierwsze modele zostały zdefiniowane w rozdziale 2.4.

Jedną z najistotniejszych cech PPP w Unii Europejskiej jest – niezależnie od obszaru, w którym jest ono realizowane – umieszczenie tej formy realizacji zadań w szerszym kontekście polityki rozwoju podmiotu publicznego, podejmującego decyzję o skorzystaniu z tego instrumentu. Oczywiście, taki kontekst ma większe znaczenie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – szczególnie na szczeblu podstawowego podziału administracyjnego.

Komisja Europejska wiele miejsca w opracowaniach dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego poświęca kwestii dotowania ze środków unijnych projek-

[195] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 196-204.
[196] M. Zdunek, *Publiczne, prywatne, partnerskie. Razem – ale jak?*, „Nowy Przemysł" 2003, nr 7-8.

tów realizowanych w formule PPP. Z jednej strony wskazuje się, że przedsięwzięcia tego rodzaju mogą uzyskiwać wsparcie z funduszy UE, ale z drugiej strony zwraca się uwagę, że strony zawierające partnerstwo muszą spełnić podstawowy warunek, jakim jest wykazanie zasadności przyznania takiej dotacji – w szczególności przez udowodnienie, że środki są niezbędne dla prawidłowej realizacji projektu, nie istnieją alternatywne możliwości pozyskania kapitału, a uzyskanie dotacji wpłynie na ogólne ożywienie w jednostce terytorialnej, w której realizowany jest projekt. Sformułowane zostały następujące warunki przyznania dotacji w ramach umów PPP[197]:

1) wykluczenie sytuacji, w której na skutek dotacji partner prywatny mógłby odnieść nadmierne, nieuzasadnione jego zaangażowaniem korzyści finansowe;
2) odpowiednie uzasadnienie zastosowania dotacji w ramach realizowanego przedsięwzięcia typu partnerstwo publiczno-prywatne, w szczególności odnoszącego się do wykazania zwiększonej efektywności poczynionych nakładów (stosowne do celu i wymogów programu, w ramach którego dotacja jest przyznawana);
3) przejrzystości i uczciwości stosowanych procedur przetargowych (szczególnie wyboru partnera prywatnego);
4) możliwości uzyskania (tj. przez Komisję Europejską) korzyści z zaangażowania się w przedsięwzięcie w jak najwcześniejszym etapie jego planowania i wdrażania;
5) stworzenia wydajnych mechanizmów i procedur monitoringu przedsięwzięcia.

W przypadku dużych przedsięwzięć inwestycyjnych wsparcie ze strony funduszy unijnych jest niezbędne – szczególnie odnośnie do realizacji infrastruktury o ponadkrajowym znaczeniu, np. w zakresie dróg, kolei, ochrony środowiska. Gdy chodzi o mniejsze projekty, zasadniczym źródłem finansowania powinny być środki obu stron, tj. podmiotu publicznego i partnera prywatnego (ewentualne wsparcie kapitałem pochodzącym z pożyczek).

[197] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 205.

3. Systemowe uwarunkowania funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego

3.1. Ogólny model realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego

Jedną z podstawowych cech partnerstwa publiczno-prywatnego jest zróżnicowanie jego form realizacyjnych. Utrudnia to wskazanie sztywnego schematu realizacyjnego partnerstwa. Rzeczywisty model, stosowany w konkretnym przypadku, jest zawsze specyficzny dla zastanych uwarunkowań i potrzeb stron zawierających umowę partnerstwa publiczno-prywatnego[198]. Niemniej jednak można wskazać pewne elementy, które będą występować w niemal każdym przedsięwzięciu realizowanym w formule PPP, co pozwala na przedstawienie konstrukcji ramowej kontraktu partnerstwa publiczno-prywatnego. Interesującą propozycję budowy ogólnego schematu powiązań w PPP przedstawiła K. Brzozowska (zob. rys. 2).

Przedstawiona struktura podmiotowa i relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami projektów mogą być za każdym razem, nieco inne. Zależy to m.in. od przyjętych rozwiązań w zakresie finansowania, podziału ryzyka czy włączania dodatkowych podmiotów (w szczególności – instytucji finansowych pożyczających kapitał). Należy przy tym zauważyć, że istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest to, że opiera się ono na umowie, a zgodnie z cywilnoprawną zasadą swobody kształtowania umów – strony mogą stanowić w sposób dowolny o uregulowaniu określonych kwestii, a tym samym każdy kontrakt może wyglądać nieco inaczej.

W każdej formie partnerstwa publiczno-prywatnego najbardziej istotne są trzy elementy: wprowadzenie partnera prywatnego do sfery zarządzania usługami publicznymi, spowodowanie jego zaangażowania finansowego (co występuje w bardziej złożonych projektach, najczęściej – w sferze infrastrukturalnej) oraz rozłożenie ryzyka w sposób optymalny w stosunku do umiejętności zarządzania nim przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. W bardziej złożonych projektach pojawiają się również inne podmioty, które ogólnie można określić mianem „wspomagających" (instytucje finansowe, doradcze, ubezpieczeniowe itd.).

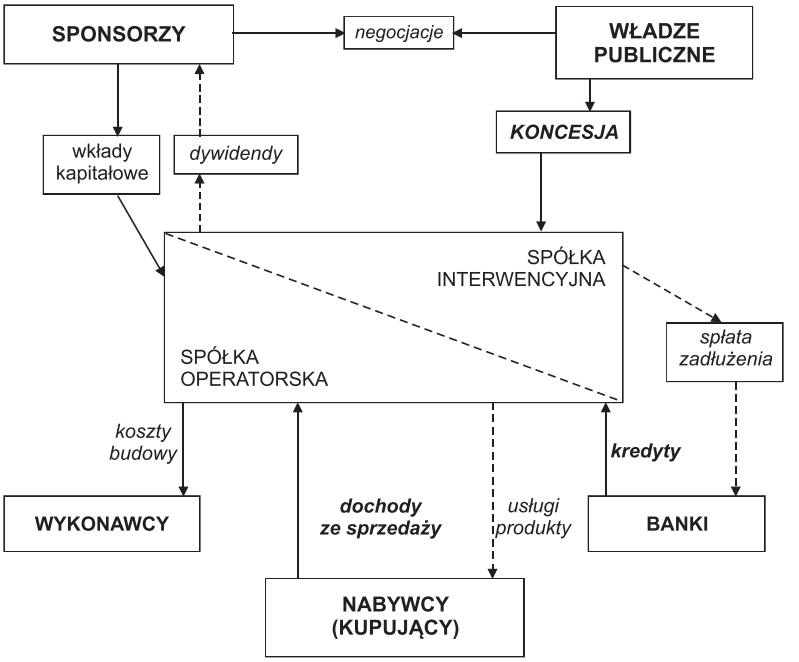
Sformułowanie zobiektywizowanej, sprawdzającej się w każdych warunkach i w każdym przypadku konstrukcji procesu realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwe[199]. Nawet w krajach, gdzie idea PPP jest już dobrze rozwinięta, poszczególne kontrakty różnią się między sobą znacząco. Jest to zresztą jedna ze specyficznych cech nowej metody zarządzania realizacją zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – w każdym przypadku sytuacja, w której rozpoczyna się procedurę

---

[198] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 27.
[199] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 126-129.

uruchomienia PPP jest inna, różne były bowiem stosowane dotychczas stosowane metody realizacji usług publicznych, zakres usług i popyt na nie, choć z pewnością dotychczasowe doświadczenia w wykonywaniu tych usług najsilniej wpływają na proces budowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Rzadko jednak udaje się przenieść sprawdzone już wzorce na nowy grunt, nawet w przypadku bardzo porównywalnych ramowych warunków realizacji tego rodzaju przedsięwzięć.

Rysunek 2. Ramowy schemat powiązań w partnerstwie publiczno-prywatnym



Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2006, s. 34.

Kwestia wyszczególnienia etapów składających się na proces udanego partnerstwa publiczno-prywatnego jest w znacznym stopniu umowna i zależy od założeń przyjmowanych jako wyjściowe. Najczęściej w literaturze przedmiotu wymienia się cztery etapy realizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego (określane też mianem cyklu życia PPP), tj.[200]:

– Rozpoznanie projektu.
– Przegląd i przygotowanie.
– Wybór partnera prywatnego.
– Realizacja.

[200] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, s. 6.

W ramach poszczególnych etapów można wyróżnić różne zakresy działań, jakie są niezbędne dla właściwej realizacji całego projektu. Podetapy te są z reguły efektem przyjętych na wstępie celów, jakim służy podjęcie przedsięwzięcia w formie PPP. Jak już wskazano, restrukturyzacja sektora usług publicznych winna służyć określonym potrzebom społeczności lokalnej, co oznacza, że powinna wynikać ze strategii czy innych rodzajów planów rozwoju[201]. Realizacja przypadkowych projektów może nie przynieść założonych efektów, ponieważ cała sfera usług publicznych jest w pewnym sensie systemem naczyń połączonych, m.in. ze względu na splatanie się większości mechanizmów finansowania usług publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego[202]. Bez analiz skutków projektowanych rozwiązań dla budżetu lokalnego (np. zmian poziomu podatków i opłat jako źródeł dochodów budżetowych, a tym samym – zasileń dla wykonawców części usług publicznych), wszelkie działania mogą okazać się oderwane od rzeczywistości, a zatem i od oczekiwań społeczności lokalnej.

Warto przy tym podkreślić, że tworzący się rynek kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego będzie silnie oddziaływał się na przebieg poszczególnych etapów procedury zmierzającej do zawarcia kontraktu w każdym konkretnym przypadku – przede wszystkim przez ułatwianie kontaktu podmiotów publicznych i partnerów prywatnych oraz możliwość powielania sprawdzonych wzorców umownych i modeli PPP. Stronę podmiotową tego rynku będą tworzyć podmioty publiczne (niemobilne, tzn. związane z konkretną lokalizacją przyszłego przedsięwzięcia) i podmioty prywatne (różne kategorie, mobilne, tzn. zdolne do angażowania się w różne projekty rozproszone przestrzennie). Głównymi uczestnikami występującymi w konkretnym przedsięwzięciu PPP są[203]:

– instytucja sektora publicznego – zleceniodawca (rząd, władze samorządowe, agencje i instytucje państwowe), pełniąca najczęściej rolę inicjatora kontraktu, po ustaleniu własnych potrzeb w zakresie usprawnienia systemu świadczenia usług publicznych,
– inwestorzy kapitałowi, którzy zwykle tworzą prywatną spółkę (często celową, wyłącznie na potrzeby danego kontraktu), za pośrednictwem której współpracują z podmiotem publicznym i głównymi podwykonawcami,
– instytucje finansujące przedsięwzięcie, tzn. banki, ubezpieczyciele, fundusze inwestycyjne – w tym konsorcja branżowe lub multibranżowe, angażujące w ramach danego przedsięwzięcia zgromadzony kapitał,
– podwykonawcy, często występujący łącznie z głównym podmiotem prywatnym (liderem), zainteresowani np. wykonaniem konkretnych prac przy inwe-

[201] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2001, s. 151-154.
[202] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu...,* s. 141-142.
[203] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*,, s. 8-9.

stycji, dostarczyciele nowoczesnych technologii oraz urządzeń itd.; mogą to być firmy o niższym potencjale ekonomicznym, wywodzące się z danego regionu/gminy,

– inni uczestnicy, m.in. doradcy-konsultanci (prawni, finansowi, techniczni itd.), instytucje ubezpieczeniowe, agencje ratingowe, instytucje poręczające i gwarantujące itd.

Etap pierwszy, czyli rozpoznanie projektu, jest bardzo wstępną fazą, w której projekt zostaje zidentyfikowany[204]. Dokonuje się tu niezbędnych analiz, prowadzących do nadania właściwej struktury organizacyjnej rozważanemu projektowi. Celem tego etapu jest zgromadzenie możliwie dużej ilości ogólnych informacji identyfikujących projekt, przy czym za najważniejsze należy uznać działania zmierzające do określenia stron przedsięwzięcia, ale również pozostałych uczestników – wspomagających strony projektu. Zgromadzone dane umożliwiają sformułowanie planu, którego celem jest doprowadzenie do zawarcia kontraktu PPP. Trzeba przy tym podkreślić, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego istnieje konieczność podjęcia przez organ stanowiący decyzji (uchwały), dotyczących np. rozporządzania składnikami majątku i ewentualnego zaangażowania finansowego. Jest to czynnik znacznie wydłużający procedury zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wbrew pozorom, długotrwałe analizy mogą być bardzo korzystne z punktu widzenia rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ mogą pozwolić na przełamanie uprzedzeń względem tej metody zarządzania realizacją zadań publicznych oraz przeprowadzić szeroką promocję proponowanych nowych rozwiązań. Zakres rzeczywiście prowadzonych analiz może być bardzo rozległy, zależnie od potrzeb podmiotu publicznego, który jest zainteresowany wykorzystaniem metody PPP w organizacji dostaw dóbr i świadczenia usług publicznych. Jest on również uwarunkowany wyobrażeniem co do kształtu przyszłego kontraktu, jaki zostanie zawarty z wybranym partnerem prywatnym[205].

Podmioty publiczne – w szczególności te, które ponoszą odpowiedzialność polityczną za realizację zadań publicznych – muszą podejmować decyzje o zmianie metod realizacji tych zadań z pełnym przekonaniem, a zatem muszą być do nich dobrze przygotowane. Stąd decyzja o uruchomieniu procedury zmierzającej do ustalenia kontraktu PPP musi zostać poprzedzona uświadomieniem sobie kosztów i korzyści, jakie wiążą się z takim kontraktem. To z kolei musi wynikać z rzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji usług komunalnych z określeniem obszarów deficytowych w zarządzaniu nimi, co nie oznacza, że partnerstwo publiczno-prywatne ma odnosić się wyłącznie do takich zadań publicznych, których wykonywanie w aktualnym stanie przebiega zadowalająco. Inwentaryzacja usług komunalnych stanowi bardzo istotną fazę nie tylko dla decyzji w sprawie kontraktów PPP, ale też do podjęcia szerszej

[204] *Ibidem,* s. 6.

[205] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 156-162.

dyskusji publicznej o konieczności poprawy metod świadczenia tych usług, aby podnieść ich efektywność. Właściwa inwentaryzacja uświadamia dystans, jaki dzieli jednostkę samorządu terytorialnego od najlepszych samorządów w kraju, daje też obraz własnych oczekiwań.

We wstępnej analizie w ramach procedury zmierzającej do wypracowania optymalnego kontraktu PPP należy uwzględniać poziom i rozkład korzyści, jakie przyniesienie zmiana metody realizacji zadań publicznych[206].

W sposób naturalny, organy władzy publicznej oczekują przede wszystkim wsparcia ze strony kapitału prywatnego w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Jednak kategorii korzyści z realizacji partnerstwa nie można ograniczać jedynie do inwestycji, często bowiem majątek znajdujący się w rękach jednostki sektora publicznego nie jest efektywnie wykorzystywany, gdyż zdarza się, że kadra zarządzająca tą jednostką nie przejawia postaw przedsiębiorczych. Jeśli utrzymanie majątku będzie mniej kosztowało, to cena usług komunalnych (dla budżetu i/lub bezpośrednio dla mieszkańców) będzie odpowiednio niższa. Podobny efekt, tj. możliwość obniżenia cen, pojawia się także, gdy partner prywatny w kontrakcie PPP zdoła osiągnąć dodatkowe przychody. Często ujawnienie się tych efektów pozwala na akumulowanie dodatkowego kapitału bez konieczności wnoszenia go przez partnera prywatnego przed zawarciem partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wstępne rozpoznanie możliwości zrealizowania projektów PPP, pozwalające na rzetelne ustalenie aktualnego stanu gospodarki komunalnej, umożliwia przejście do kolejnego etapu, jakim jest przeprowadzenie analizy pod kątem efektywności ewentualnie zawartego partnerstwa oraz zagrożeń związanych z jego realizacją, w szczególności w zakresie[207]:

1) ryzyka związanego z realizacją projektowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem różnych sposobów jego podziału pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz wpływu na poziom długu publicznego i deficytu budżetowego jednostki sektora finansów publicznych;

2) aspektów ekonomicznych oraz finansowych projektowanego przedsięwzięcia, w tym porównania kosztów realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa z kosztami jego realizacji w inny sposób;

3) porównania korzyści związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z korzyściami i zagrożeniami społecznymi związanymi z realizacją tego zadania w inny sposób;

4) stanu prawnego składników majątkowych, jeśli prawo do składników majątkowych ma być przeniesione lub udostępnione w inny sposób przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego lub utworzonej spółki realizującej przedsięwzięcie.

Złożoność zadań realizowanych w formule PPP, brak spójnej legislacji, konieczność przeprowadzenia złożonych analiz samego projektu, brak wzorców i indy-

[206] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, s. 7.
[207] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 47.

widualne cechy każdej sytuacji, w której rozważane jest zastosowanie tej metody – to główne argumenty przemawiające za skorzystaniem z fachowego doradztwa konsultantów i ekspertów zewnętrznych[208].

W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne jest nową metodą realizacji zadań publicznych i często niezbędne jest przygotowywanie kontraktu od podstaw pod potrzeby konkretnego przedsięwzięcia. Z istoty swej rozwiązania takie odbiegają od optymalnych z punktu widzenia strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego oraz zapisanych tam celów. Najczęściej jest to spowodowane brakiem pierwotnej koncepcji ze strony podmiotu publicznego, który nie jest odpowiednio przygotowany do podejmowania konsultacji i wstępnego rozeznania w sprawie zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Dlatego partner prywatny przychodzący z określoną propozycją uzyskuje naturalną przewagę negocjacyjną i jest w stanie odpowiednio modelować przyszły kontrakt stosownie do swoich potrzeb, pozbawiając go waloru zgodności z polityką władz samorządowych, tj. z interesem publicznym.

Powyższe niedogodności w formułowaniu podstaw przyszłego kontraktu PPP można zniwelować poprzez zaproszenie do udziału w projekcie w fazie jego wypracowywania niezależnych zewnętrznych ekspertów, którzy muszą przyjąć rolę strony równoważącej interesy partnerów: publicznego i prywatnego. Ponadto konsultanci i eksperci zewnętrzni wnoszą ze sobą specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, dystansując się od emocjonalnego stosunku do przedmiotu kontraktu, który cechuje pozostałych uczestników negocjacji. Wniesienie pewnej wiedzy o podstawach metodologii budowania takich kontraktów jest niezwykle cenne, pozwala bowiem wprowadzić porządek w tok prac, określając z góry harmonogram, narzędzia kolejnych opracowań i negocjacji, a wreszcie – zasady weryfikowania poprawności wynegocjowanego kontraktu PPP, aby nie dopuścić do kosztownych pomyłek obu stron, które ostatecznie mogłyby doprowadzić do niepowodzenia całego przedsięwzięcia[209].

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r. nie określa własnego trybu wyboru partnera prywatnego, ale posiłkuje się istniejącymi procedurami. W artykule 4 wskazano sposób wyłonienia strony partnerstwa w zależności od rodzaju jego wynagrodzenia. Jeżeli wynagrodzeniem jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, wyboru partnera prywatnego dokonuje się przy zastosowaniu przepisów Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, z uwzględnieniem przepisów ustawy o PPP. Natomiast w innych przypadkach niż wskazane powyżej, wybór partnera prywatnego odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 – Prawo zamówień publicznych.

Postępowanie o udzielenie zamówienia oraz zawarcie umowy koncesyjnej stanowi - z punktu widzenia procedur - zespół czynności, których zwieńczeniem

---

[208] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*, s. 11.

[209] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 88-89.

jest kontrakt. Procedura wyboru nie jest więc konkursem kandydatów ale przede wszystkim sposobem zawarcia umowy. Determinantą procedury wyboru partnera jest charakter wynagrodzenia. Dlatego sektor publiczny w pierwszej kolejności musi określić, jaką postać przyjmie wynagrodzenie partnera prywatnego.

Pierwszym krokiem w postępowaniu koncesyjnym jest publikacja publicznego ogłoszenia, w miejscu uzależnionym od przedmiotu koncesji. Przepisy stanowią, iż w przypadku gdy przedmiotem koncesji jest usługa – ogłoszenie umieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych, udostępnionym na stronach internetowych Urzędu Zamówień Publicznych. W przypadku, gdy przedmiotem koncesji jest robota budowlana, ogłoszenie o koncesji przesyła się drogą elektroniczną do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Oprócz ogłoszeń w oficjalnych publikatorach, podmiot publiczny zamieszcza także odpowiednie ogłoszenie w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej.

Sposób ustalenia wartości koncesji jest inny niż w przypadku zamówień publicznych, gdzie podstawą ustalenia wartości zamówienia jest wynagrodzenie wykonawcy. Wartość przedmiotu koncesji odnoszona jest do kosztów realizacji przedsięwzięcia wynikających z kosztorysów inwestorskich lub programu funkcjonalno-użytkowego. A w odniesieniu do usług należy oszacować wartość świadczenia.

Koncesja nie jest rodzajem przetargu, a sposobem zawarcia umowy w trybie negocjacji z zaproszonymi kandydatami, którzy złożyli wnioski o zawarcie umowy. Negocjacje obejmują wszystkie aspekty przyszłej współpracy, w szczególności techniczne, finansowe czy prawne. Po zakończeniu negocjacji, rozpoczyna się etap składania ofert przez zainteresowane podmioty prywatne w odpowiedzi na zaproszenie strony publicznej. Zaproszenie dotyczy wszystkich kandydatów, z którymi prowadzono negocjacje.

Po złożeniu ofert następuje etap ich oceny, który winien się zakończyć wyborem najkorzystniejszej oferty. Zgodnie z art. 17 ust. 2 Ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi - podmiot publiczny może przeprowadzić postępowanie także w sytuacji, gdy wpłynęła tylko jedna oferta[210]. O wyborze najkorzystniejszej oferty podmiot publiczny informuje oferentów wraz z podaniem uzasadnienia swojej decyzji. Najlepsza oferta - wg art. 6 ustawy o PPP z 2008 r. - to taka oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Ustawa zdefiniowała dwa podstawowe kryteria oceny ofert:

– podział ryzyka i zadań związanych z przedsięwzięciem między partnerami,
– termin i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

[210] Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi, DzU, Nr 19, poz. 101.

Ponadto przedmiotowymi kryteriami mogą być w szczególności:

– podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia,
– stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego,
– efektywność realizacji przedsięwzięcia;
– funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania i serwis przedmiotu przedsięwzięcia.

Drugim z dozwolonych sposobów wyboru partnera prywatnego jest zastosowanie przepisów w zakresie zamówień publicznych. W pierwszej kolejności podmiot publiczny musi dokonać wyboru trybu postępowania, w oparciu o które je przeprowadzi. Ustawa o PPP nie zwiera w tym zakresie żadnych ograniczeń, co oznacza, iż przynajmniej teoretycznie w przedsięwzięciach typu PPP mogą być zastosowane wszystkie tryby przewidziane w Prawie zamówień publicznych, tj.:

– przetarg nieograniczony,
– przetarg ograniczony,
– negocjacje z ogłoszeniem,
– negocjacje bez ogłoszenia,
– dialog konkurencyjny,
– zamówienie z wolnej ręki,
– zapytanie o cenę,
– aukcja elektroniczna.

O wyborze właściwego trybu postępowania decydować będą względy merytoryczne, a w praktyce oznacza to, iż wypracowanie szczegółów planowanego przedsięwzięcia wymagać będzie konsultacji między sektorem publicznym a zainteresowanym współpracą partnerem prywatnym. Powyższe powoduje, iż czołową rolę wśród dostępnych trybów z Prawa zamówień publicznych należy przyznać trybom negocjacyjnym – dialogowi konkurencyjnemu i negocjacją z ogłoszeniem. Tryby te są również uprzywilejowane w przedsięwzięciach typu PPP z uwagi na złożony charakter zamówienia, w którym nie można opisać wprost przedmiotu zamówienia lub określić uwarunkowań prawnych i finansowych jego wykonania. Ponadto cena nie jest jedynym kryterium wyboru. Dialog konkurencyjny w praktyce bardzo często jest wykorzystywany w przedsięwzięciach, w których realizuje się roboty budowlane.

Końcowym efektem właściwie przeprowadzonej procedury budowy partnerstwa publiczno-prywatnego jest sformułowanie umowy PPP oraz jej realizacja[211]. Etap ten tylko pozornie jest łatwiejszy – to właśnie od tego momentu mogą ujawnić się wszelkie słabości prowadzonych negocjacji i niedookreślenia ważnych posta-

[211] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 169.

nowień partnerstwa. Założenie o wzajemnym zaufaniu stron kontraktu odnosi się do możliwości wprowadzenia odpowiednich korekt, aby nie dopuścić do sytuacji, w której jedna ze stron uzyskuje przewagę nad drugą, bowiem wtedy w sposób naturalny znosi się partnerstwo. Problemy takie mogą występować, dopóki nie zostaną wypracowane standardy kontraktów PPP[212]. Zwykle ustawodawstwo (także polskie) dopuszcza możliwości korygowania kontraktów w celu zabezpieczenia ważnych interesów stron, jak też w celu utrzymania równowagi kontraktowej. Ważne jest, aby możliwości korygowania postanowień umowy wynikały z uzasadnionych obaw, że interes jednej ze stron może zostać naruszony, niezależnie od tego, czy jest to partner prywatny czy publiczny. Ustanowienie nowych zapisów ponownie wiąże się z procedurą ich negocjowania przy zachowaniu zasady swobody kształtowania umów, a jednocześnie równych praw stron tych umów (żadna ze stron nie może rościć sobie pretensji do odgrywania roli „mocniejszej", co nie oznacza, że każdy z partnerów nie stara się wykorzystywać swoją przewagę, ale powinno to odbywać się z poszanowaniem interesu drugiej strony).

Urzeczywistnienie przedsięwzięcia w większości przypadków będzie wymagało od partnera prywatnego zrealizowania projektu inwestycyjnego w oparciu o zgromadzone przez niego środki. Tę fazę etapu realizacyjnego kontraktu PPP należy uznać za krytyczną dla powodzenia całego przedsięwzięcia, gdyż w większości partnerzy prywatni będą opierać się na kredytach i innych formach finansowania kapitałem pożyczkowym. Jeśli na etapie negocjowania warunkiem uznania realności wkładu finansowego partnera będzie gwarancja bankowa (wyrażająca się np. w promesie udzielenia kredytu), to prawdopodobieństwo zrealizowania projektu będzie wysokie. Natomiast co do zasady należy przyjąć, że instytucje finansujące (banki lub inne podmioty) mają prawo do oceny stanu potencjalnego pożyczkobiorcy w każdej chwili, biorąc pod uwagę jego sytuację finansową oraz cechy projektowanego przedsięwzięcia. Jeśli w którymkolwiek momencie okaże się, że nie spełnia on warunków uprawniających do udzielenia kredytu lub przekazania środków w innej formie, to całe przedsięwzięcie stanie pod znakiem zapytania. Stąd forma przedstawionych gwarancji finansowych ma tak duże znaczenie i powinna być ściśle określona w specyfikacji warunków wyboru partnera prywatnego[213].

Podmiot publiczny w toku realizacji kontraktu PPP może być zobowiązany do ponoszenia wydatków związanych z wynagrodzeniem partnera prywatnego. Jest to bardzo istotna kwestia, która w wielu przypadkach może wpływać na możliwości zrealizowania partnerstwa, partner prywatny uwzględnia swoje wynagrodzenie w planie zarządzania płynnością finansową. Należy pamiętać, że partner prywatny będzie w początkowym okresie ponosił nakłady na realizację przedsięwzięcia, ale po zakończeniu fazy inwestycyjnej będzie oczekiwał zwrotu poniesionych nakładów z odpowiednim zyskiem, który został skalkulowany na etapie negocjowania umowy. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenie, gdy wynagrodzenie jest wypłacane z bu-

[212] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 52.
[213] E.R Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna WOLTERS KLUWER, Kraków 2008, s. 283-305.

dżetu publicznego i nie jest związane – lub jest związane tylko w pewnym zakresie – z inkasowanymi opłatami za dostarczane dobra i świadczone usługi publiczne[214].

Faza realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga ustanowienia skutecznych mechanizmów monitorowania i kontroli wykonania jego założeń[215]. Ze strony organów administracji publicznej (jednostek samorządu terytorialnego) często występuje obawa przed nieskutecznością mechanizmów kontrolnych wobec prywatnych partnerów, wynikająca z przekonania, że podmiot prywatny będzie poszukiwał wszelkich metod ograniczenia kosztów i powiększania zysków, nawet kosztem działań z pogranicza legalności lub wręcz nielegalnych. Istnieje też przekonanie, że pracownicy administracji publicznej nie posiadają odpowiednich kompetencji dla sprawdzenia działań partnera prywatnego pod kątem jego zobowiązań zawartych w kontrakcie PPP. Słabość merytoryczna monitoringu i kontroli może być przyczyną niepowodzenia partnerstwa, a sam mechanizm kontroli społecznej przez organ stanowiący (jako reprezentacji społeczności lokalnej – konsumentów określonych dóbr i usług publicznych) może być nieskuteczny, a wręcz niezasadny w niektórych przypadkach. Tym bardziej uzasadnione wydaje się być korzystanie w dalszym ciągu z fachowej pomocy ekspertów – tych samych, którzy doradzali na etapie formułowania kontraktu lub innych specjalistycznych firm konsultingowych, które są w stanie sformułować kryteria monitorowania kontraktu PPP, przedstawiając niezależną opinię na temat efektywności świadczenia usług objętych tym kontraktem.

W przypadku tradycyjnej metody finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych i wykonywania usług publicznych kontrola jest łatwa do zrealizowania dzięki bezpośredniemu nadzorowi nad podmiotem należącym do sektora publicznego, wykonującym zadanie publiczne[216]. W sytuacji, gdy do sfery realizacji zadań publicznych zostaje włączony dodatkowo podmiot prywatny, ta kontrola nie jest tak „bezpośrednia". Paradoksalnie, odizolowanie władz publicznych od kontroli bezpośredniej i prób politycznych nacisków może przynieść więcej korzyści w postaci konsekwentnej realizacji wyznaczonych celów, które nie ulegają zmianie wraz ze zmianą koncepcji władz. Mechanizm ekonomiczny w tej sytuacji staje się dominujący, jeśli chodzi o zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych. Ponadto obiektywizm, jakim kieruje się prywatny podmiot w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, wpływa na poprawę dostępności usług publicznych, ponieważ nie będzie się on kierował motywami politycznymi, które często wykluczają z powodów światopoglądowych określone grupy społeczne z konsumpcji powszechnych – ze swej natury – dóbr i usług publicznych. Wskazane zachowania podmiotu prywatnego w ramach kontraktu PPP wynikają z odpowiedzialności, jaką ponosi on zarówno wobec władz publicznych (partnera z sektora publicznego), jak i wobec odbiorców tych usług. Często jest jeszcze jedna strona w tym

[214] E.R Yescombe, *Partnerstwo ...,* s. 312-337.
[215] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 115-119.
[216] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 278-279.

kontrakcie – bank lub inna instytucja finansująca, która szczególną uwagę zwraca na aspekt finansowy przedsięwzięcia, wskazując na odpowiednie unormowania zabezpieczające zwrot wykładanego kapitału[217].

Warto podkreślić, że przeprowadzenie szczegółowych analiz przed przystąpieniem do procedur postępowania zmierzającego do zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala na sformułowanie stanu wyjściowego, do którego można odnosić rezultaty wywołane realizacją projektu. Tym samym łatwiej jest sformułować kompleksową ocenę kontraktu PPP, w tym – zachowania partnera (partnerów) z sektora prywatnego. Ocena ta nie musi odnosić się wyłącznie do wielkości mierzalnych, bowiem często efekty partnerstwa mają charakter jakościowy, wyrażający się we wzroście satysfakcji konsumentów usług publicznych. Stawia to odpowiednio wyższe wymagania przed podmiotem publicznym, by nie tylko zmierzyć te trudno mierzalne rezultaty, ale również wykorzystać propagandowo dla podkreślenia trafności przyjętych założeń polityki rozwoju lokalnego.

W określonych okolicznościach do systemu monitorowania i kontroli można włączyć odpowiednie wyspecjalizowane instytucje zewnętrzne. Można tutaj wskazać np. obowiązek certyfikowania podmiotów realizujących zadania publiczne w ramach kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego (certyfikaty systemów zarządzania jakością, certyfikaty branżowe), ale także audyty realizowane przez niezależne ośrodki, co łącznie zwiększa przejrzystość gospodarki podmiotu realizującego zadania publiczne. Takie zadania mogą i powinny spełniać także izby branżowe producentów dóbr i dostawców usług publicznych. Jednym z ważnych zadań tych instytucji jest wspieranie wszelkich innowacji w zarządzaniu realizacją zadań publicznych, również poprzez promocję partnerstwa publiczno-prywatnego oraz związanych z nim usług – np. usług doradczych. Ich rolą jest też stałe analizowanie rozmaitych rozwiązań, na podstawie których możliwe jest stworzenie propozycji modeli partnerstwa.

3.2. Podmioty publiczne i sektor prywatny jako realizatorzy PPP

Podjęcie współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w zakresie realizacji zadań publicznych może odbywać się zarówno z inicjatywy jednej, jak i drugiej strony. Jednak nie ulega wątpliwości, że przekonanie podmiotu publicznego (władz publicznych) jest kluczowe do zaistnienia projektu PPP. Z tego punktu widzenia partnerstwo publiczno-prywatne jest narzędziem realizacji zadań, które na podmiot publiczny nakładają ustawy ustrojowe. Wiąże się z tym kwestia innego niż tradycyjny sposobu realizacji danego zadania publicznego (tj. za pośrednictwem odpowiedniej jednostki sektora publicznego), do którego wykonywania ustawodawca zobowiązał podmiot publiczny. Z drugiej strony, pewną tendencją jest tworzenie warunków (ram prawno-instytucjonalnych), umożliwiających włączanie do realizacji zadań publicznych również partnerów prywatnych, czego przejawem jest rozwój i promocja idei partnerstwa publiczno-prywatnego[218].

---

[217] E.R Yescombe, *Partnerstwo* ..., s. 291-294.

[218] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 278.

Władze na szczeblu państwa, regionu lub władze lokalne podejmują decyzję o strategicznym znaczeniu: wyrażają wolę rozpoczęcia procedury prowadzącej do zawarcia kontraktu PPP. Impulsem do podjęcia takiej decyzji są ujawnione potrzeby i realna możliwość ich zaspokojenia w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy optymalnej[219]. Władze publiczne dostrzegają przede wszystkim potrzebę posiadania określonych obiektów infrastrukturalnych dla lepszego zaspokajania potrzeb publicznych. Mają one znaczny wpływ na określenie wielkości, sposobu finansowania, struktury własności, a później – na eksploatację gotowych urządzeń. Decyzje władz zależą od bardzo wielu czynników – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, spośród których najbardziej istotnymi są cechy samego projektu oraz aktualna sytuacja polityczno-gospodarcza[220].

Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procedur zmierzających do zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego może wynikać z oddziaływania grup nacisku – przykładowo mieszkańców niezadowolonych z dotychczasowego poziomu świadczenia usług komunalnych. Nie zawsze w chwili podjęcia decyzji o zmianie formy świadczenia tych usług w otoczeniu występują potencjalni przyszli świadczeniodawcy w ramach PPP. Wówczas podjęcie decyzji przez podmiot publiczny jest trudniejsze, niż wtedy, gdy z inicjatywą występuje potencjalny partner prywatny.

Kategoria podmiotu publicznego jest kolejnym czynnikiem wpływającym na podjęcie decyzji o realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Uprawnione do wykonywania szerokiego zakresu różnorodnych zadań jednostki samorządu terytorialnego (zwłaszcza gminy) chętniej będą sięgać do PPP jako instrumentu realizacji niektórych zadań publicznych, niż te podmioty, które mają znacznie węższy zakres przypisanych zadań (np. występujące w katalogu agencje państwowe, zajmujące się zagadnieniami branżowymi).

Pojęcie „podmiotu publicznego" występujące na gruncie ustawy o PPP z 2005 r., było dość pojemne i wiązało się z zakresem występowania sektora publicznego. Pomimo częstego posługiwania się pojęciem „sektora publicznego", istniały trudności w jego precyzyjnym zdefiniowaniu[221].
W uchylonej ustawie określono zamknięty katalog podmiotów publicznych. Należały do nich:

1) organy administracji rządowej;
2) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki;
3) fundusze celowe;
4) państwowe szkoły wyższe;
5) jednostki badawczo-rozwojowe;

---

[219] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 11-12.
[220] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 34.
[221] M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalski, *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium transformacji*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002, s. 53.

6) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
7) państwowe lub samorządowe instytucje kultury;
8) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
9) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Dopiero ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno -prywatnym wprowadziła pojęcie podmiotu publicznego. W pierwszym rzędzie oznacza ono jednostkę finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym odwołuje się do katalogu jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych co czyni tekst aktu przejrzysty i spójny. Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych wskazuje na składniki sektor finansów publicznych i wymienia[222]:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, oraz sądy i trybunały;
2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3) jednostki budżetowe;
4) samorządowe zakłady budżetowe;
5) agencje wykonawcze;
6) instytucje gospodarki budżetowej;
7) państwowe fundusze celowe;
8) Zakład Ubezpieczeń Zdrowotnych (ZUS), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i zarządzanie przez nie fundusze;
9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
11) uczelnie publiczne;
12) Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13) państwowe lub samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
14) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo–rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

W literaturze wskazuje się na pojęcie podmiotów zarządzania publicznego[223], obejmujące ogół podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego. W sektorze tym wyodrębnia się następujące rodzaje organizacji (podmiotów)[224]:

---

[222] Art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU, nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
[223] B. Kożuch, *Zarządzanie...*, s. 105.
[224] E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.

1) państwowe jednostki budżetowe;
2) państwowe fundusze celowe;
3) agencje rządowe;
4) państwowe szkoły wyższe;
5) państwowe instytucje kultury;
6) inne państwowe jednostki sektora publicznego;
7) komunalny sektor publiczny.

Jest to ogólny podział, poszczególne sfery sektora publicznego wykształciły różne formy prawno-organizacyjne zajmujące się realizacją przypisanych im zadań. Powyższa klasyfikacja podmiotów sektora publicznego znalazła odzwierciedlenie w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r., która zasadniczo opierała się na definicji podmiotu publicznego zrównującej go z jednostką sektora finansów publicznych. Poniżej scharakteryzowano katalog podmiotów pełniących funkcje „podmiotów publicznych" w projektach PPP.

W pierwszej grupie podmiotów publicznych, uprawnionych ustawą do zawierania kontraktów PPP, zostały wymienione: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały. Organami władzy są m.in. Sejm, Senat oraz Prezydent. Do organów administracji rządowej należy zaliczyć Radę Ministrów, kierowników urzędów centralnych, takich jak: Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty czy Urząd Służby Cywilnej. Organem kontroli i ochrony prawa jest m.in. Najwyższa Izba Kontroli. W prezentowanej tu grupie podmiotów występują również sądy i trybunały, a wśród nich są: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny. Ponadto odrębnymi instytucjami są sądy powszechne, wojskowe oraz administracyjne. Praktyczna realizacja projektów typu PPP przez wymienione tu podmioty jest uzależniona od zakresu wykonywanych przez nie zadań i potrzeb ewentualnej współpracy[225].

W literaturze przedmiotu organ administracji rządowej najczęściej definiuje się za pomocą wyliczenia następujących jego cech[226]:

– stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji rządowej,
– działa w imieniu i na rachunek państwa,
– jest uprawniony do korzystania ze środków władczych,
– działa w zakresie przyznanych mu kompetencji (zakres działania, zadania, uprawnienia i obowiązki).

[225] E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno- prywatne, Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych,* Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010, s. 18-19.
[226] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2004, s. 224-228.

Podobnie bardzo ściśle można zdefiniować jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (gminy) stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową[227]. W wyniku reform administracji samorządowej z lat 1990-1998 ukształtował się model samorządu terytorialnego, składający się z następujących rodzajów jednostek[228]:

1) gmina – oznacza wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[229]);
2) powiat – oznacza lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[230]);
3) województwo – oznacza regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[231]).

Ustawa o PPP z 2008 r. wymienia także związki jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty, które mogą występować w roli jednostek publicznych w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, o ile spełniają podstawowy warunek – zostały powołane na mocy obowiązujących przepisów. Związki te mogą być tworzone:

– przez gminy – związki międzygminne (art. 64 ustawy o samorządzie gminnym),
– przez powiaty – związki powiatów (art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym).

Z uwagi na dyskusje toczące się w trakcie prowadzenia prac legislacyjnych w Sejmie, można uznać, iż jest to zbiór podmiotów, którym przypisuje się największe zainteresowanie przedsięwzięciami typu PPP[232]. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego są podstawowymi odbiorcami regulacji dotyczących

---

[227] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2003, s. 18.
[228] Z. Niewiadomski (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2000, s. 14.
[229] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity – DzU, z 2001 r., nr 142, poz. 1591,z późn. zm.
[230] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU, nr 91, poz. 578, z późn. zm.
[231] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU, nr 91, poz. 576, z późn. zm.
[232] Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej w dniu 28 października 2008 r., Warszawa 2008, s. 86-88, opublikowano pod adresem www.sejm.gov.pl,

partnerstwa publiczno-prywatnego. Oczekuje się, iż PPP znajdzie szerokie zastosowanie właśnie w inwestycjach gminnych, powiatowych czy miejskich[233].

Kolejną kategorię podmiotów, które mogą być stroną publiczną w projekcie PPP, są jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Funkcjonowanie zakładów budżetowych zarezerwowane jest wyłącznie do wykonywania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca zawęził katalog tych zadań do spraw dotyczących (art. 14 ustawy o finansach publicznych):

– gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
– dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
– wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;
– lokalnego transportu zbiorowego;
– targowisk i hal targowych;
– zieleni gminnej i zadrzewień;
– kultury fizycznej i sportu;
– utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
– cmentarzy.

Wprowadzenie do grupy podmiotów publicznych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych należy uznać za istotne i odważne posunięcie systemowe. Podmioty te nie posiadają własnej zdolności prawnej, a jedynie korzystają z osobowości prawnej samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Ułomność tych jednostek wyraża się m.in. ograniczoną możliwością zaciągania zobowiązań.

Pojęcie agencji wykonawczych stanowi novum w polskim systemie finansów publicznych. Agencja, zgodnie z artykułem 18 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., jest państwową osobą prawną powoływaną na podstawie ustawy w celu wykonywania kluczowych zadań państwa. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych [234] wskazują, iż z dotychczas funkcjonujących agencji i innych osób prawnych, agencjami wykonawczymi będą wymienione poniżej podmioty:

– Agencja Nieruchomości Rolnych;
– Agencja Rynku Rolnego;

---

[233] W. Gonet, *Partnerstwo publiczne –prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2007, nr 7-8 s. 48.
[234] Ustawa z dnia 16 lipca 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1241.

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa;
- Agencja Mienia Wojskowego;
- Agencja Rezerw Materiałowych;
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Następną, pierwszy raz wprowadzoną formą organizacyjno–prawną, która może zostać stroną partnerstwa publiczno–prywatnego jest instytucja gospodarki budżetowej, tworzona na wniosek ministra za zgodą Rady Ministrów. Ponadto instytucja ta może być powołana przez prezesów i szefów m.in. Kancelarii Sejmu, Senatu lub Prezydenta; Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to osoba prawna wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego. W ramach prowadzonej działalności instytucja gospodarki budżetowej pokrywa koszty oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, w tym z dotacji budżetowych.

Państwowe fundusze celowe uzupełniają katalog podmiotów, które reprezentują stronę publiczną w kontaktach z partnerem prywatnym. Artykuł 29 ustawy o finansach publicznych definiuje państwowy fundusz celowy jako fundusz, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Nie posiada on osobowości prawnej, a jedynie stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym rozporządza organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Ten warunek skłania do sformułowania wniosku, iż w praktyce ewentualna realizacja przedsięwzięcia typu PPP przez państwowy fundusz celowy może nie być możliwa.

W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego w charakterze podmiotu publicznego mogą występować również samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Zakład opieki zdrowotnej jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych, utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia[235].
Zakład opieki zdrowotnej może być również utworzony i utrzymywany w celu:

1) prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia;
2) realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia.

W świetle obowiązujących przepisów, zakładem opieki zdrowotnej jest:

1) szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, hospicjum stacjonarne, inny nie wymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielania całodo-

[235] Art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jednolity — DzU, nr 14, poz. 89, z późn. zm.

bowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednio urządzonym, stałym pomieszczeniu;

2) przychodnia, ośrodek zdrowia, poradnia, ambulatorium;
3) pogotowie ratunkowe;
4) medyczne laboratorium diagnostyczne;
5) pracownia protetyki stomatologicznej i ortodoncji;
6) zakład rehabilitacji leczniczej;
7) żłobek;
8) ambulatorium lub ambulatorium z izbą chorych jednostki wojskowej, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostki organizacyjnej Służby Więziennej;
9) stacja sanitarno-epidemiologiczna;
10) wojskowy ośrodek medycyny prewencyjnej;
11) jednostka organizacyjna publicznej służby krwi;
12) inny zakład spełniający warunki określone w ustawie.

Status podmiotu publicznego będzie miał jednak tylko zakład utworzony przez wymienione niżej organy[236]:

1) ministra lub centralny organ administracji rządowej;
2) wojewodę;
3) jednostkę samorządu terytorialnego;
4) państwową uczelnię medyczną lub państwową uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych;
5) Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego.

Samodzielne zakłady opieki zdrowotnej nie mogą realizować przedsięwzięć PPP w pełnym zakresie. Aktualna ustawa o finansach publicznych utrzymała wprowadzony ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. zakaz tworzenia zakładów opieki zdrowotnej przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej.

Obowiązująca ustawa o partnerstwie nadal zezwala na reprezentowanie sektora publicznego przez uczelnie wyższe. Z dniem 1 wrześnie 2005 r. weszła w życie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, na mocy której państwowe szkoły wyższe określono mianem uczelni publicznych. Ustawa ta zdefiniowała uczelnię publiczną jako szkołę prowadzącą studia wyższe, utworzoną w sposób określony przez państwo w ustawie[237]. W swoich działaniach uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, wolności badań naukowych oraz wolności twórczości artystycznej.

Państwowe i samorządowe instytucje kultury, reprezentowane przez teatry, opery, filharmonie, kina, muzea, domy kultury czy biblioteki są także uprawnione do

[236] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 32.
[237] Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, DzU, nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

uczestnictwa w projektach PPP. Państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym, są tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych[238]. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Działalność kulturalna w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Podejmowane przez instytucje kultury przedsięwzięcia we współpracy z podmiotem prywatnym, muszą się wpisywać w powyższy zakres.

Polska Akademia Nauk (PAN) i tworzone przez nią jednostki organizacyjne również, zgodnie z cytowanym artykułem ustawy o finansach publicznych mogła pełnić rolę podmiotu publicznego w partnerstwie. Polska Akademia Nauk jest państwową instytucją naukową. Działa ona poprzez wyłonioną w drodze wyborów korporację uczonych oraz placówki naukowe[239]. Jednostkami organizacyjnymi Akademii są:

- placówki naukowe,
- pomocnicze placówki naukowe,
- inne jednostki organizacyjne.

Placówkami naukowymi są instytuty, zakłady, centra, stacje badawcze, ogrody botaniczne oraz inne jednostki naukowe prowadzące badania naukowe lub prace badawczo-rozwojowe. Pomocniczymi jednostkami naukowymi są w szczególności archiwa, biblioteki, muzea oraz stacje naukowe poza granicami kraju.

Za podmiot publiczny w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, który może być stroną partnerstwa, uznaje się także Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i ich fundusze oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

Ostatnią wg ustawy o finansach publicznych kategorią podmiotów mogących odgrywać rolę partnerów publicznych w partnerstwie są państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków oraz spółek handlowych. W przedmiotowej kategorii osób prawnych mieszczą się przede wszystkim państwowe osoby prawne. Na podstawie odrębnych ustaw zostały utworzone m.in. następujące instytucje:

- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Nieruchomości Rolnych,
- Agencja Rynku Rolnego,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Rezerw Materiałowych.

---

[238] Art. 8 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jednolity – DzU, z 2001 r., nr 13, poz. 123, z późn. zm.
[239] Art. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk, DzU, nr 75, poz. 469, z późn. zm.

W tym miejscu należy wskazać, iż nie wszystkie podmioty publiczne mogą bezwarunkowo i w pełnym zakresie realizować przedsięwzięcia typu PPP. Jako przykład można wskazać artykuł 29 ustawy o PPP, w myśl którego Agencja Rynku Rolnego może realizować z partnerem prywatnym tylko inwestycje służące przechowywaniu produktów rolnych i żywnościowych.

Ustawowo wyłączono z pełnienia roli podmiotu publicznego w partne stwie przedsiębiorstwa państwowe[240], banki państwowe[241] i Narodowy Bank Polski[242] oraz spółki prawa handlowego, niezależnie od faktu, czy powstały i funkcjonują w oparciu o kapitał państwowy czy samorządowy.

Jako drugą grupę w ramach pojęcia podmiotu publicznego ustawa o PPP z 2008 r. wymienia inną, niż jednostka sektora finansów publicznych, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz dotyczącym jednostek sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

– finansują ją w ponad 50% lub
– posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
– sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
– mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Trzecią i ostatnią grupą reprezentantów sektora publicznego przywołaną przez ustawę są związki podmiotów, które zostały wymienione wcześniej. Z treści ustawy wynika że, związek taki może istnieć zarówno między jednostkami sektora finansów publicznych, między instytucjami prawa publicznego, jaki i między jednostkami sektora finansów publicznych a instytucjami prawa publicznego. Ustawa nie rozstrzyga, jaki charakter prawny powinien mieć związek podmiotów utworzony przez powyższe podmioty [243].

Partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się w ogólny trend do wypierania realizacji zadań publicznych bezpośrednio przez organy administracji publicznej (poprzez powoływane przez nią podmioty). Można przy tym zauważyć, że przedstawiona charakterystyka podmiotów publicznych, które zostały upoważnione do udziału w partnerstwie, wskazuje na dużą różnorodność nie tylko z punktu widzenia wykonywanych przez nich zadań publicznych, ale też z punktu widzenia ich

[240] Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU, z 2002 r., nr 112, poz. 981, z późn. zm.).
[241] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (DzU, z 2002 r., nr 72, poz. 665, z późn. zm.).
[242] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (DzU, z 2005 r., nr 1, poz. 2, z późn. zm.).
[243] Zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 369-440; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 156-197.

ustrojowych podstaw. To wskazuje na konieczność rozważenia bogactwa różnorodności, jakie będzie się wiązać z rozwojem koncepcji PPP w praktyce.

Z całą pewnością jednostki samorządu terytorialnego, a szczególnie gminy, którym powierzono stosunkowo najszerszy i zróżnicowany zakres zadań do wykonywania, będą tą kategorią podmiotów publicznych wykorzystujących koncepcję PPP jako formę doskonalenia metod realizacji zadań publicznych[244]. Obok wskazanego już czynnika ograniczoności dochodów w stosunku do potrzeb lokalnych, na wybór partnerstwa publiczno-prywatnego wpływać będzie też presja lokalnych podmiotów, które mogą występować w charakterze partnera prywatnego – ta bezpośrednia styczność organów administracji publicznej oraz podmiotów prywatnych (przedsiębiorstw, ale też organizacji pozarządowych i różnych grup nacisku) stosunkowo najszybciej powinna znaleźć przełożenie na wypracowywanie nowych koncepcji realizacji zadań publicznych z większym udziałem partnerów prywatnych.

Pojęcie partnera prywatnego w kontrakcie PPP – w świetle ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. – było stosunkowo szerokie i obejmowało cztery kategorie podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy: przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz podmioty zagraniczne[245]. Nowa ustawa o PPP z 2008 r. w art. 2 pkt 2 wymienia tylko dwie grupy partnerów prywatnych, przedsiębiorców i przedsiębiorców zagranicznych, pomija więc organizacje pozarządowe, kościoły i inne związki wyznaniowe. Jest to jednak działanie pozorne.

Najbardziej pojemną kategorią jest „przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej". Definicja przedsiębiorcy znajduje się w art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[246]. Zgodnie z brzmieniem przytoczonego artykułu, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje osobowość prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się również wspólników spółki cywilnej (każdego z osobna – są oni zobowiązani do zarejestrowania podmiotu gospodarczego) w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej[247].

Charakter, skala oraz zaangażowanie podmiotu publicznego przesądzają, że partnerem prywatnym z kategorii przedsiębiorców będą przede wszystkim spółki prawa handlowego, powszechnie uważane za najwyższą formę prawno-organizacyjną prowadzenia działalności gospodarczej[248]. Ich cechą są wykształcone, wzorcowe struktury organizacyjne i zarządcze, precyzyjne i przejrzyste wymogi w za-

---

[244] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 12.
[245] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 27-29.
[246] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
[247] W.J. Katner (red.), *Podstawy prawa cywilnego i handlowe dla ekonomistów*, Wydawnictwo INFO TRADE, Gdańsk 2003, s. 45.
[248] W. Szczęsny (red.), *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, „Folia Oeconomica", Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2003, s. 16-22.

kresie zarządzania finansami, a także uznawane za modelowe metody oceny ich działalności. To sprawia, że zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółka akcyjna są najbardziej odpowiednimi podmiotami, które mogą występować w charakterze partnerów prywatnych z grupy przedsiębiorców. Ich zaletą jest również elastyczność w dokonywaniu zmian własnościowych oraz przystępowania do różnych przedsięwzięć gospodarczych poprzez zaangażowanie kapitałowe i bezpośrednie, prowadzące do modyfikacji struktury właścicielskiej.

Co do zasady, statusu przedsiębiorcy nie mają stowarzyszenia ani fundacje, gdyż nie są tworzone w celach komercyjnych i dlatego z reguły nie wykonują działalności gospodarczej[249].

Ustawy o PPP z 2005 r. i 2008 r. stanowią również, że partnerem prywatnym może być podmiot zagraniczny, jeżeli jest przedsiębiorcą (2005 r.), lub wprost – przedsiębiorca zagraniczny (2008 r.). Brak jednak wprost definicji tego pojęcia, dlatego należy posiłkować się różnymi określeniami, które odnoszą się do niego. Według art. 5 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, osobą zagraniczną jest:

– osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania za granicą, nie posiadająca obywatelstwa polskiego,
– osoba prawna z siedzibą za granicą,
– jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadająca zdolność prawną, z siedzibą za granicą.

Odnosząc się do bardziej ogólnych przesłanek sformułowania decyzji przedsiębiorcy zagranicznego, można przyjąć, że jest nim podmiot zagraniczny będący przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji działalności i spełniający warunki uprawniające do wykonywania w Polsce działalności gospodarczej.

Omówione instytucje – przedsiębiorca i przedsiębiorca zagraniczny – są w myśl ustawy o PPP z 2008 r. partnerami prywatnymi.

Nowa ustawa o partnerstwie nie ujęła bezpośrednio w katalogu podmiotów prywatnych – podmiotów pozarządowych oraz kościołów lub innych związków wyznaniowych, które wspominała uchylona ustawa z 2005 r. Poprzez nowelizację art. 11 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ustawa o PPP z 2008 r. utrzymała możliwość podejmowania współpracy przez podmioty objęte jej zapisami. A zalicza się do nich:

a) organizacje pozarządowe, tj. niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Wyjątki stanowią partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje, w których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, fundacje utworzone przez partie polityczne, kluby sportowe będące spółkami;

[249] A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi Partnerstwo publiczno- prywatne – Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 309.

b) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeśli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

c) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa z 2008 r. nie przesądza o warunkach prawno-organizacyjnych, jakie musi spełniać prywatny podmiot, zainteresowany udziałem w kontrakcie PPP. Oznacza to, że mogą one występować w różnych formach, zarówno samodzielnie, jak i zespołowo. To drugie rozwiązanie jest uzasadnione, jeśli połączenie sił ekonomicznych i wiedzy kilku podmiotów zwiększa prawdopodobieństwo zrealizowania kontraktu z sukcesem. Jeśli podmioty prywatne zgłaszają zamiar wystąpienia zespołowo w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, to muszą zawrzeć umowę lub porozumienie oraz wyznaczyć (ustanowić) pełnomocnika do reprezentowania ich w postępowaniu zmierzającym do zawarcia kontraktu PPP.

Zgrupowania prywatnych podmiotów, zainteresowanych zawarciem kontraktu PPP, najczęściej mogą przyjąć formę spółek cywilnych lub konsorcjów. Spółka cywilna to powstały w wyniku umowy cywilnoprawnej związek co najmniej dwóch osób fizycznych (tj. przedsiębiorstw osób fizycznych) i/lub osób prawnych, którego zamierzeniem jest osiągnięcie wspólnego celu gospodarczego[250]. Takim zamierzeniem niewątpliwie może być np. uzyskanie statusu partnera prywatnego w kontrakcie PPP, a celem – zrealizowanie przedsięwzięcia określonego w tym kontrakcie. Wspólnicy spółki cywilnej zobowiązani są do działania w sposób przyczyniający się do osiągnięcia wspólnego celu, w szczególności przez przekazanie wkładu, którym może być wniesienie do spółki własności, innych praw albo świadczenie usług. Umowa spółki cywilnej lub uchwała wspólników może udzielić konkretnemu wspólnikowi lub osobie trzeciej pełnomocnictwa do działania na rzecz osiągnięcia celu oraz do podpisania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Na bardzo podobnych zasadach funkcjonuje konsorcjum[251]. Umowa konsorcjum powinna być sporządzona na piśmie. Ważnym elementem takiej umowy jest określenie celu gospodarczego takiej formy korporacji. Konsorcjum nie posiada organu zarządzającego, dlatego uczestnicy konsorcjum muszą wskazać podmiot zarządzający – tzw. lidera. W trakcie postępowania przedumownego, przed zawarciem kontraktu PPP, uczestnicy konsorcjum powinni wyznaczyć także pełnomocnika, który w imieniu całego konsorcjum będzie prowadził negocjacje.

Należy podkreślić, że ani obowiązująca ustawa z 2008 r., ani też praktyka nie przesądzają, która ze stron może być inicjatorem przedsięwzięcia objętego PPP[252].

---

[250] W.J. Katner (red.), *Podstawy...*, s. 45.

[251] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 43.

[252] *Partnerstwo publiczno-prywatne: często zadawane pytania*, opublikowano pod adresem: http://www.partnerstwopublicznoprywatne.info (data odsłony, 5 grudnia 2009 r.).

Często błędnie się przyjmuje, że to podmiot publiczny powinien występować z inicjatywą zawarcia stosownego kontraktu, poszukując rozwiązań optymalizujących gospodarkę komunalną lub wyrażając określony kierunek polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Tymczasem inicjatywy podmiotów prywatnych – nawet tam, gdzie pozornie wszystko wydaje się dobrze funkcjonować – pozwalają zwrócić uwagę na nowe możliwości rozwiązań poprawiających poziom jakości usług komunalnych. Inicjatywa podmiotów prywatnych jest więc szczególnie cenna, zwraca bowiem uwagę na te sfery działalności komunalnej, które z różnych względów bywają pomijane w analizach prowadzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba jednak podkreślić, że wystąpienie z inicjatywą przez podmiot prywatny nie może być podstawą do jego uprzywilejowania w trakcie procedur zmierzających do zawarcia kontraktu PPP[253].

Można oczekiwać, że kapitał prywatny będzie reprezentował zgoła różne podejście do możliwości inwestowania w sektorze usług publicznych. Stworzenie prawdziwego rynku, na którym podmioty publiczne będą mogły poszukiwać odpowiednich partnerów prywatnych, wiąże się z koniecznością odpowiedniego promowania nowych metod zarządzania w sektorze publicznym z wykorzystaniem koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Szczególnie w polskich warunkach można spodziewać się stosunkowo wolnego – przynajmniej w początkowej fazie – upowszechniania się tej idei, ponieważ brak kapitału inwestycyjnego nie jest wyłącznie bolączką sektora publicznego – jego niedobór jest też dostrzegalny w sektorze prywatnym. Niedokapitalizowany sektor prywatny może nie być zdolny do szerszego zaangażowania się w inwestycje infrastrukturalne, związane ze świadczeniem usług publicznych. Tempo napływu kapitału w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, wspierającego sektor publiczny w rozwoju infrastruktury, będzie zróżnicowane z powodu co najmniej następujących kryteriów[254]:

– rodzaju świadczonych usług,
– rozmiarów inwestycji, a następstwie – rozmiarów prowadzonej działalności,
– siły ekonomicznej podmiotu publicznego (będącego niejako gwarantem partnerstwa),
– przyjętego modelu w kontrakcie PPP.

Są to kryteria, które będą przyciągać mniejszą lub większą liczbę potencjalnych partnerów prywatnych w odpowiedzi na oferty przedstawiane przez sektor publiczny. Promocja partnerstwa publiczno-prywatnego może być kolejnym czynnikiem, który zwiększy zainteresowanie części podmiotów prywatnych, które mogą dostrzec w tej sferze swoją szansę na lepsze wykorzystanie ich całego potencjału – nie tylko posiadanego kapitału. Ostatnie ze wskazanych kryteriów wydaje się mieć – w szerszym kontekście – znaczenie kluczowe, ponieważ pozwala ono jasno sformułować rolę partnera prywatnego w projektach, a jednocześnie określić owe korzyści z zachowań przedsiębiorczych w sektorze publicznym.

---

[253] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 45-46.
[254] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria ...*, s. 44-46.

3.3. Ryzyko i korzyści w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Problem ryzyka w kontraktach partnerstwa publiczno-prywatnego należy do kluczowych zagadnień, ponieważ to jego przewidywalność oraz możliwość odpowiedniego skalkulowania jest dla podmiotu prywatnego podstawowym czynnikiem wpływającym na podjęcie decyzji o zaangażowaniu się w przedsięwzięcie z zakresu PPP. To, że w powszechnej opinii świadczenie usług publicznych cechuje się stabilnością ze względu na niezbędność tych usług dla funkcjonowania całego społeczeństwa i/lub lokalnych wspólnot samorządowych, nie przesądza, iż nie występuje tu normalne ryzyko związane z działalnością gospodarczą. Jest ono tym bardziej zauważalne, gdy realizatorem zadania publicznego staje się podmiot prywatny, kierujący się rynkowymi zasadami. Dodatkowo ryzyko to wzrasta, gdy weźmie się pod uwagę, że duża część projektów PPP odnosi się do zaangażowania inwestycyjnego – ze znacznym zaangażowaniem kapitałowym, zaciąganiem zobowiązań w instytucjach finansowych itd.

Za R.S. Lintzem można wskazać następujące kategorie ryzyka, rozważane w kontekście partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym[255]:

1. Ryzyko handlowe, np. związane z przekroczeniem planowanych nakładów inwestycyjnych, opóźnieniem oddania inwestycji, przekroczeniem planowanego poziomu kosztów operacyjnych, niedotrzymaniem uzgodnionych parametrów lub standardów, wypadkami losowymi.
2. Ryzyko rynkowe i eksploatacyjne – wynikające np. ze wzrostu cen składników kosztów (np. paliw), zmniejszenia się popytu na usługi oraz postępu technicznego.
3. Ryzyko polityczne oraz związane z danym krajem: siła wyższa (powodzie, strajki itp.), zmiany w prawie – np. w stawkach podatkowych, przepisach celnych, standardach ekologicznych, jak również skutki decyzji politycznych, możliwość działań dyskryminacyjnych, wywłaszczenie, nie udzielenie niezbędnych pozwoleń itd.
4. Ryzyko finansowe – zmiany stóp procentowych, ryzyko kursowe.

Nie ulega wątpliwości, że partnerzy prywatni są znacznie lepiej przygotowani do kalkulowania wskazanych wyżej kategorii ryzyka niż jednostki publiczne, działające w warunkach stabilności wynikającej z narzuconych przepisów prawa[256]. Podstawową kwestią pozostaje uzgodnienie mechanizmu umożliwiającego ewentualną zmianę cen świadczonych usług publicznych. Tu ryzyko może być bardzo wysokie, m.in. ze względu na długotrwałe, skomplikowane i rozpa-

[255] R.S. Lintz, *An Overview of Alternative Institutional Arrangements for the Delivery of Urban Services: Public/Private Partnerships*, opracowanie dla: „Local Government Partnership Program", projekt USAID/Chemo-nics International, 1999, s. 26-29, cyt. za J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 13.

[256] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 13-14.

trywane także w kategoriach politycznych procedury zmian stawek odpłatności za usługi publiczne. Jeśli na rynku wystąpią obiektywne przesłanki powodujące wzrost kosztów świadczenia usług publicznych, to wydłużający się nadmiernie okres dostosowania innego podstawowego parametru - ceny - może spowodować powstanie straty po stronie prywatnego partnera w kontrakcie. Dlatego PPP wyzwala także nowe mechanizmy równoważenia kosztów i przychodów w sposób minimalizujący straty.

Kalkulując ryzyko, podmioty prywatne biorą pod uwagę też tak istotny element, jakim jest bezalternatywność usług publicznych. Każdy człowiek musi korzystać z określonego zakresu usług publicznych, które wynikają z zadań nałożonych na organy administracji publicznej. To oznacza, że kalkulacja przychodów ze sprzedaży jest prostsza niż w przypadku działalności w sferze komercyjnej, gdzie każdy podmiot musi liczyć się z konkurencją. Świadczenie usług publicznych w wielu sferach opiera się na monopolu, który jest ze wszech miar uzasadniony ekonomicznie – wówczas zamiast mechanizmów konkurencji elementem weryfikacji jest kontrola uprawnionych organów sektora publicznego[257].

Podstawowe rodzaje ryzyka, które muszą zostać określone przy realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, to te, które odnoszą się wprost do poziomu długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego – są to: ryzyko związane z wykonaniem inwestycji[258] oraz ryzyko dostępności albo ryzyko popytu[259]. Ryzyko inwestycyjne obejmuje przede wszystkim takie kategorie, jak:

– opóźnienie w wykonaniu inwestycji,
– niespełnienie określonych w umowie standardów,
– powstanie kosztów dodatkowych (np. podwyższenie oprocentowania kredytu inwestycyjnego, wzrostu cen paliwa, materiałów budowlanych, energii).

Z kolei przez ryzyko dostępności należy rozumieć w szczególności:

– niemożliwość zrealizowania umowy w zakresie ilości oferowanych usług,
– niespełnienie standardów świadczonych usług określonych w umowie.

Podział powyższych rodzajów ryzyka pomiędzy partnera prywatnego i publicznego jest zadaniem szczególnie trudnym, bowiem z natury rzeczy takie typy ryzyka podmiot prywatny będzie się starał przerzucić na partnera publicznego. Często przyjmowaną praktyką jest zobowiązanie partnera prywatnego do zapewnienia finansowania i wykonawstwa, co oznacza, że będzie on ponosił ryzyko inwestycyjne wraz ze wszystkimi jego skutkami. Natomiast ryzyko dostępno-

[257] M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy...*, s. 278.
[258] L. Czechowski, K. Dziworska, T. Gostkowska-Drzewicka, A. Górczyńska, E. Ostrowska, *Projekty inwestycyjne. Finansowanie i procedury oceny*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1997, s. 160, 162.
[259] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 48.

ści oraz ryzyko popytu są domeną partnera publicznego – jako zobowiązanego z mocy prawa do zabezpieczenia określonych typów usług publicznych.

Warto przy tym zwrócić uwagę na ryzyko popytu, który w sektorze usług publicznych posiada cechę niespotykaną na rynku konkurencyjnym, tzn. jest zwykle zaspokajany przez jeden podmiot (wyjątkowo – przez dwa lub więcej). Uprzywilejowana pozycja realizatora usług publicznych może stać się jednak istotnym problemem, jeżeli popyt zmniejsza się lub wręcz zanika – mniejsza skala działania wiąże się albo z drastyczną podwyżką cen, albo z koniecznością wycofania części potencjału ze świadczenia tych usług. Oba rozwiązania są trudne do przeprowadzenia, wiążą się z koniecznością ponoszenia wydatków z budżetu na dotacje lub też na wykup części urządzeń komunalnych, które z założenia mogą nigdy nie przynosić dochodów (z drugiej strony „nierynkowy" charakter tej infrastruktury definitywnie przekreśla możliwość jego zbycia do sfery komercyjnej i wykorzystania go w inny sposób). Prowadzi to do konkluzji, że partner prywatny zostanie prędzej czy później obarczony ryzykiem popytu, tj. będzie zmuszony do wyrównywania strat związanych z niższą skalą sprzedaży usług publicznych od przewidywanej. Udział partnera prywatnego może jednak posiadać tę zaletę, że będzie on szczególnie zmotywowany do poszukiwania dodatkowych źródeł przychodów ze sprzedaży usług przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury (w tym – nakierowanie na rozszerzenie usług z pogranicza publicznych i komercyjnych).

Partner prywatny jest tą stroną w projekcie, która zwykle posiada wyższe kompetencje do prowadzenia analiz efektywności i ryzyka w projekcie przedsięwzięcia PPP. Należy tutaj podkreślić, że kwestia zidentyfikowania, analizy i oceny ryzyka oraz jego podziału pomiędzy partnerów jest kluczowa dla właściwego uruchomienia procedury negocjowania i zawarcia kontraktu PPP[260]. Jednym z aspektów, w którym rozpatruje się ryzyko, jest czas – kontrakty partnerstwa bardzo często zawierane są na kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Ostrożność przy szacowaniu ryzyka jest więc szczególnie wskazana. Obok zmian otoczenia o czysto ekonomicznym charakterze, które można – za pomocą metod matematycznych – odpowiednio skalkulować, istnieją takie czynniki ryzyka, których zidentyfikować czasem się nie da (np. diametralna zmiana prawodawstwa, włącznie ze zmianą ustroju politycznego i gospodarczego, katastrofy w wyniku działania żywiołów). Co do zasady, jeżeli ryzyko ponosi partner prywatny, to nie znajduje ono odzwierciedlenia w poziomie zobowiązań partnera publicznego[261].

Otwartą i bardzo szeroką klasyfikację rodzajów ryzyka występujących w projektach PPP przedstawiają *Wytyczne...* Komisji Europejskiej. Klasyfikacja ta zasadniczo porządkuje m.in. podane wyżej grupy ryzyka oraz obejmuje inne, nie wymienione rodzaje ryzyka, które mogą pojawić się w projektach partnerstwa. Wskazuje się tam m.in. na[262]:

---

[260] Z. Jerzmanowski (red.), *Partnerstwo...*, s. 47.

[261] *Ibidem,* s. 48.

[262] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 51-59.

1) ryzyko wynikające z niepewności co do osiągnięcia odpowiedniego poziomu dochodów;
2) ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego;
3) ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi;
4) ryzyko związane z operacjami walutowymi (ryzyko kursowe);
5) ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć typu PPP;
6) ryzyko polityczne;
7) ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego obszarów, na których wdrażane jest przedsięwzięcie;
8) ryzyko ukrytych wad;
9) ryzyko braku publicznej akceptacji;
10) ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług;
11) ukryty protekcjonizm.

Wyszczególniona w rozporządzeniu wykonawczym do uchylonej ustawy o PPP – w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego[263] – klasyfikacja ryzyka w dużym stopniu odzwierciedla klasyfikację ujętą w *Wytycznych...*, niemniej jednak jest bardziej szczegółowa i obejmuje aż 17 grup ryzyka[264]:

1) ryzyko związane z budową, w tym dotyczące opóźnień, standardów robót, wzrostu nakładów, nieścisłości w specyfikacji wyboru partnera prywatnego, pojawienia się lub zastosowania nowych technologii, pojawienia się wpływu czynników zewnętrznych itp.;
2) ryzyko związane z dostępnością – w tym dotyczące dostarczania niedostatecznej ilości lub jakości usług, niezgodności usług z normami, wzrostu kosztów ich świadczenia, niewystarczających kwalifikacji pracowników itp.;
3) ryzyko związane z popytem: obejmują m.in. ryzyko pojawienia się konkurencji, cykliczności, popytu, zmiany cen, pojawienia się nowych trendów rynkowych;
4) ryzyko związane z przygotowaniem przedsięwzięcia, wpływające na koszt i czas trwania procesu przetargowe (np. związane z procedurą wyboru, aż do rezygnacji z realizacji projektu);
5) ryzyko rynkowe związane z dostępnością nakładów na projekt PPP;
6) ryzyko o charakterze politycznym;
7) ryzyko o charakterze legislacyjnym;
8) ryzyko makroekonomiczne, w szczególności związane z inflacją, wysokością stóp procentowych, kursami walut, tempem wzrostu gospodarczego;

[263] Rozporządzenie z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU, Nr 125, poz. 868.
[264] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 93-94.

9) ryzyko regulacyjne: zmian w regulacjach taryfowych, w prawach i obowiązkach stron umowy;

10) ryzyko związane z przychodami z przedsięwzięcia, dotyczące nie tyle popytu, ile mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego i zmian w systemie poboru opłat;

11) ryzyko wystąpienia siły wyższej;

12) ryzyko związane z rozstrzyganiem sporów;

13) ryzyko związane ze stanem środowiska naturalnego;

14) ryzyko związane z lokalizacją przedsięwzięcia, dotyczące np. stanu prawnego nieruchomości, odkryć archeologicznych czy dostępności siły roboczej;

15) ryzyko związane z przekazywaniem składników majątkowych (stan, terminy, przepływ informacji);

16) ryzyko związane z końcową wartością składników majątkowych;

17) ryzyko związane z brakiem społecznej akceptacji.

Zdaniem D. Wielowieyskiej, „w PPP każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. Ryzyko wystąpienia różnych problemów w trakcie budowy i w czasie eksploatacji podraża koszty przedsięwzięcia. Jeżeli każda ze stron potrafi to ryzyko zmniejszyć, a będą one tym zainteresowane ze względu na przyszłe zyski, to wtedy i koszty całego projektu zmaleją. Im większe ryzyko bierze na siebie jedna ze stron, tym większy powinna mieć udział w zyskach z danego przedsięwzięcia. Ten racjonalny podział sprawia, że znacząco skraca się czas trwania i maleje całkowity koszt inwestycji”[265].

Jednym z głównych czynników tak bardzo dynamizujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego jest motyw korzyści (zysków) dla obu stron kontraktu[266]. Sektor publiczny może osiągnąć wyższy poziom jakości i zasięgu realizacji zadań publicznych. Sektor prywatny kieruje się oczywistym motywem osiągania zysku. W obu przypadkach elementem zbieżnym jest stabilizacja, wyrażająca się w zawarciu kontraktu długoterminowego. Partnerzy w ramach PPP muszą wziąć pod uwagę zarówno wymiar ekonomiczny, jak i społeczny – zadania publiczne nie mogą być bowiem rozpatrywane wyłącznie przez pryzmat wskaźników ekonomicznych. Obie strony kontraktu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego dokonują podziału odpowiedzialności, kosztów i zysków, przy czym po stronie podmiotu publicznego mogą pojawiać się trudne do skwantyfikowania zyski, np. natury politycznej (przychylność społeczności lokalnej, skłonnej do zagłosowania w wyborach na określoną partię polityczną)[267].

Wskazany wyżej podział zysku przynosi jednak pewne trudności będące następstwem różnych interpretacji tej kategorii z punktu widzenia stron kontraktu. Podmiot prywatny pojmuje zysk jako nadwyżkę pomiędzy osiąganymi przychodami oraz

---

[265] D. Wielowieyska, *PPP w drugim wydaniu*. „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 95, (23 kwietnia 2002 r.), dodatek „Infrastruktura Polski”.

[266] M. Bitner, *Inwestycyjne spółki BOT*, „Wspólnota” 2004, nr 25.

[267] Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 24-25.

zaangażowaniem kapitałowym i ponoszonymi kosztami bieżącymi. Dla podmiotów władzy publicznej, obok efektywności ekonomicznej, równie ważne są korzyści mniej wymierne – natury politycznej, które mogą np. pozwolić kontynuować sprawowanie władzy przez daną formację polityczną. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej – wyborcy – dokonują oceny poziomu realizacji zadań publicznych bezpośrednio przy urnie wyborczej. Jeśli ocena będzie zadowalająca, to władze mogą liczyć na ciągłość sprawowania mandatu. W przypadku niezadowalającej oceny, naturalną koleją rzeczy jest poszukiwanie alternatywy i wybór nowych władz. Pragnąć zyskać przychylność elektoratu oraz realizując obietnice wyborcze, nowo wybrane władze będą dążyć do istotnych zmian w modelu świadczenia usług publicznych, a jedną z takich metod jest właśnie zawieranie kontraktów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwiększenie dostępności usług i zmniejszenie ich kosztów to zawsze hasła pozwalające pozyskiwać przychylność wyborców.

W literaturze wskazuje się na szereg korzyści, jakie przynosi zastosowanie instrumentów PPP. Do najważniejszych należą[268]:

1) przyspieszenie zapewnienia infrastruktury; kontrakty w ramach PPP często pozwalają sektorowi publicznemu na dokonanie konwersji zadatkowanych wydatków kapitałowych na ciągłe płatności za świadczone usługi publiczne, umożliwia to realizację projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego (w wyniku zmniejszenia wydatków publicznych albo wskutek rocznych cyklów budżetowych, „usztywniających" możliwości bardziej elastycznego gospodarowania środkami przeznaczonymi na inwestycje);

2) szybsze wdrożenie; obarczenie sektora prywatnego odpowiedzialnością za projekt oraz budowę, w połączeniu z płatnościami związanymi z dostępnością usług, stanowi istotne zachęty dla sektora prywatnego do przedstawienia projektów z finansowaniem o krótszym terminie (oznacza to krótszy czas zamrożenia nakładów inwestycyjnych), a to oznacza szybsze jakościowe zmiany poziomu świadczenia usług publicznych;

3) ograniczenie kosztów całkowitych; kontrakty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, które wymagają świadczenia usług w zakresie funkcjonowania i utrzymania określonej infrastruktury, stanowią dla sektora prywatnego silne zachęty do minimalizacji kosztów przez cały okres trwania projektu, co jest z natury trudne do osiągnięcia w ramach ograniczeń tradycyjnego budżetowania sektora publicznego, gdy zarządy przedsiębiorstw komunalnych nie mają motywacji do obniżania ich kosztów funkcjonowania.

4) lepsze rozmieszczenie ryzyka; podstawową zasadą wszelkich kontraktów PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach; celem jest raczej optymalizacja, a nie maksymalizacja przeniesienia ryzyka, aby zapewnić osiągnięcie jak największej wartości[269];

---

[268] *Wytyczne...*, s. 15-16.

[269] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 14.

5) lepsze zachęty do wdrożenia; obarczenie wykonawcy z sektora prywatnego ryzykiem związanym z projektem powinno stanowić dla niego zachętę do poprawy w zakresie zarządzania i wdrażania danych projektów; zgodnie z większością projektów PPP, wykonawca z sektora prywatnego otrzymuje pełną należność wyłącznie w przypadku spełnienia norm wymaganych w sposób ciągły w odniesieniu do danej usługi;

6) lepsza jakość usługi; doświadczenie międzynarodowe pokazuje, że jakość usługi świadczonej w ramach PPP jest często lepsza niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego; może to wynikać z lepszej integracji usług z aktywami towarzyszącymi, oszczędność skali, wprowadzenia innowacji w świadczeniu usług lub z realizacji zachęt i kar uwzględnionych zwyczajowo w kontrakcie PPP[270];

7) generowanie dodatkowych przychodów; sektor prywatny może mieć możliwość uzyskania dodatkowych przychodów od stron trzecich, ograniczając tym samym koszty wszelkich wymaganych subwencji ze strony sektora publicznego; dodatkowy przychód może zostać wygospodarowany przez wykorzystanie rezerwowych zdolności czy rozporządzeniem nadwyżką aktywów znajdujących się w dyspozycji partnera prywatnego;

8) zwiększenie zarządu publicznego; następuje to przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, w wyniku czego urzędnicy administracji publicznej będą pełnili funkcje regulacyjne i zamiast codziennego zarządzania świadczeniem usług, skoncentrują się na ich planowaniu oraz monitorowaniu procesu ich wdrażania; ponadto, poprzez stworzenie konkurencji w zakresie usług publicznych, kontrakty partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwiają porównanie usług publicznych z normami rynkowymi, aby zapewnić osiągnięcie jak najlepszej wartości; stworzenie bodaj *quasi*rynkowych reguł pozwala na stwierdzenie, czy i na ile poziom kosztów świadczenia usług publicznych jest zasadny, a także – jakie są możliwości zracjonalizowania tych wydatków.

Ponadto można wskazać, że partnerstwo publiczno-prywatne pozwala na zrealizowanie następującego zestawu korzyści[271]:

– transfer technologii w ramach realizacji przedsięwzięcia metodą PPP, od zagranicznych inwestorów do lokalnego sektora publicznego,
– wymiana doświadczeń sektora prywatnego z sektorem publicznym (m.in. poprzez możliwość organizacji szkoleń),
– kreowanie poczucia zadowolenia oraz entuzjazmu wśród kadry sektora publicznego w rezultacie zdobycia nowej wiedzy, korzystania z najnowszych technologii oraz dopływu zasobów finansowych umożliwiających rozwój własnych koncepcji kadry publicznej.

---

[270] Zob. K. Boyfield, *Brytyjskie firmy radzą sobie lepiej bez pomocy państwa*, „Gazeta Wyborcza", 7 lipca 1997 r.
[271] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji...*, s. 5.

Przedstawiony przegląd korzyści, jakie przynosi partnerstwo publiczno-prywatne wskazuje, że jest ono jakościowo nową metodą realizacji zadań publicznych, odnoszącą się głównie do finansowania nowych inwestycji. Koncepcja PPP umożliwia maksymalne wykorzystanie unikalnych umiejętności podmiotów sektora prywatnego. Najbardziej wymierne korzyści z zaangażowania sektora prywatnego w ramach modelu PPP osiąga się w wyniku wykorzystania jego określonych umiejętności w zakresie ogólnego zarządzania przedsięwzięciem oraz kontroli kosztów. Analizując korzyści płynące z realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, należy uwzględnić następujące kwestie[272]:

1) treść kontraktów PPP koncentruje się w większym stopniu na określaniu wymaganego wyniku końcowego niż na określeniu wkładu niezbędnego do realizacji prac; umowy te odpowiadają zatem na pytanie, co i kiedy ma być zrealizowane, zaś w mniejszym stopniu – na wskazaniu metod wykonawczych;
2) specyfikacja poszczególnych działań opracowana jest na podstawie i z uwzględnieniem międzynarodowych standardów w danym zakresie;
3) generalnie, innowacyjne podejście sektora prywatnego przynosi w wykonywaniu zadań publicznych tym większe korzyści danemu przedsięwzięciu, im większy jest zakres prac realizowanych przez sektor prywatny;
4) największy potencjał umożliwiający wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań proponowanych przez sektor prywatny istnieje na etapie projektowania i budowy obiektu;
5) innowacje mogą prowadzić do redukcji kosztów na każdym etapie przedsięwzięcia, tj. zarówno podczas inwestycji, jak i eksploatowania.

Niezależnie od różnych ujęć zestawień korzyści wynikających z zastosowania partnerstwa, najczęściej wśród korzyści zobiektywizowanych – tj. dotyczących konsumentów dóbr i usług publicznych – wymienia się obniżenie kosztów ich produkcji i dostawy oraz wzrost jakości. Wynika to z większej sprawności zarządzania (w przypadku stosowania właściwych mechanizmów nadzoru i kontroli wyników podmiotów świadczących usługi publiczne), wyraźnego obniżenia wpływu biurokracji i kwestii politycznych na działalności, tzw. efektywności produkcyjnej (czyli niższych kosztów produkcji oraz dostawy), wynikającej z motywacji do osiągania zysków, oraz efektywnością dynamicznej (tj. motywacji do inwestowania i utrzymywania obiektów i urządzeń w odpowiednim stanie)[273]. Oszacowanie ryzyka, ale i określenie korzyści – jako warunki podejmowanych przez strony partnerstwa decyzji – może być w wielu projektach trudne, niemniej muszą one zostać starannie przeprowadzone.

[272] *Ibidem,* s. 22.
[273] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 25.

3.4. Charakterystyka realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle ustawy o PPP

Uchwalenie ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym z 2005 r. stworzyło ramy prawne dotyczące realizowania projektów w formule PPP; kolejna ustawa, z 2008 r., miała za zadanie dopasować ramy prawne do rzeczywistości. W obu ustawach zawarto uszczegółowienie podstawowych elementów składających się na partnerstwo, jak też opis procedur odnoszących się do poszczególnych etapów i składających się na nie czynności. Założeniem podstawowym tych aktów było zrealizowanie PPP zgodnie z celem i warunkami poprawności tej formuły.

Według ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r., przedsięwzięcie – w rozumieniu przedmiotu umowy o PPP – mogło obejmować[274]:

1) zaprojektowanie lub realizację inwestycji w wykonaniu zadania publicznego;
2) świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym;
3) działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji albo zagospodarowania miasta lub jego części albo innego obszaru, przeprowadzone na podstawie projektu przedłożonego przez podmiot publiczny lub połączone z jego zaprojektowaniem przez partnera prywatnego, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie będzie mieć formy zapłaty sumy pieniężnej przez podmiot prywatny;
4) przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w przeważającej części ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego.

W ustawie z 2008 r. kluczowe dla PPP pojęcie przedsięwzięcia zostało określone inaczej niż poprzednio, a mianowicie jako[275]:

– budowa lub remont obiektu budowlanego,
– świadczenie usług,
– wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność,
– inne świadczenie, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Definicja „przedsięwzięcia" zaproponowana w ustawie z 2008 r. wskazuje, że PPP występuje jedynie wtedy, gdy dochodzi do syntezy dwóch działań, tj. realizacji

[274] Art. 4 pkt. 4) ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.
[275] Art. 2 pkt. 4) ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r.

inwestycji lub świadczenia usług oraz zarządzania lub utrzymania składnika majątkowego z nim związanego. Nie ma w PPP sytuacji, gdy nie nastąpi wniesienie przez którąkolwiek ze stron składnika majątkowego, który byłby przedmiotem zarządzania. Partnerstwem publiczno-prywatnym są jedynie bardziej złożone przedsięwzięcia, w których jednocześnie wraz z wykonaniem określonych prac lub usług następuje zarządzanie składnikiem majątkowym. Przyjęte przez ustawodawcę pojęcie „przedsięwzięcia" jest w ustawie z 2008 r. dość szerokie. Swym zakresem obejmuje np. przypadki oddania przez miasto do zarządzania i utrzymania terenów zielonych za wynagrodzeniem. Na świecie zarządzanie przez PPP przeszło ewolucję – od metody realizacji świadczeń publicznych aż do sposobu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Dlatego zasadne byłoby ograniczenie „przedsięwzięcia" do realizacji projektów inwestycyjnych (tj. budowlanych) połączonych z zarządzaniem składnikiem majątkowym. Kwalifikowanie do PPP świadczenia usług, które jest połączone z zarządzaniem składnikiem majątkowym, niepotrzebnie prowadzi do komplikacji w posłużeniu się podmiotami sektora prywatnego do realizacji prostych zadań (jak przykład wyżej), przez konieczność posłużenia się bardziej złożonymi kryteriami wyboru partnera prywatnego[276]. A zatem ograniczeniem dla funkcjonowania PPP jest posługiwanie się skomplikowanymi kryteriami wyboru partnera prywatnego do prostych usług.

Przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach PPP podmiot publiczny był zobowiązany, pod rządami ustawy z 2005 r., do sporządzenia analizy tego przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją w tej formule. Zgodnie z delegacją ustawową, szczegółowy zakres obowiązkowych analiz przedrealizacyjnych został określony w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego[277]. W rozporządzeniu tym wskazano na następujący zakres tych analiz[278]:

1) określenie zakresu projektowanego przedsięwzięcia;
2) analiza ekonomiczno-finansowa;
3) analiza prawna;
4) analiza rodzajów ryzyka i wrażliwości przedsięwzięcia na poszczególne rodzaje ryzyka.

W ustawie o PPP z 2008 r. zrezygnowano z analiz wykonywanych przed podjęciem decyzji. Rozmaite analizy miały być narzędziem uzasadniającym przejścia do realizacji zadania publicznego w formule PPP. Aby uniknąć nieporozumień

[276] W. Gonet, *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne" 2009, nr 2.
[277] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU, nr 125, poz. 866.
[278] W brzmieniu § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r.

wynikających z mnogości metod analizy, w regulacjach partnerstwa przyjęto ich minimalny zakres, który powinien pozwolić na zobiektywizowanie wyników.

Ważną rolę w kształtowaniu przyszłych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego odgrywają organy administracji rządowej– zgodnie z ich kompetencjami w zakresie kształtowania długookresowej polityki społeczno-gospodarczej, w tym finansowej. Kluczowym w tym wypadku – w myśl ustawy z roku 2008 – jest poziom zaangażowania podmiotu publicznego w realizację partnerstwa, co wiąże się z ograniczaniem deficytu budżetowego sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 17 ustawy o PPP z 2008 r. w ustawie budżetowej określa się łączną kwotę, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o PPP[279]. Jest to tzw. norma ostrożnościowa, która dotyczy wielkości wydatków w ramach budżetu sektora publicznego, zaplanowanych do poniesienia w danym roku budżetowym, a nie całość wydatków w ramach wieloletniej umowy PPP. Pod pojęciem „zobowiązania finansowe" w przypadku partnerstwa należy rozumieć wszelkie zobowiązania, które skutkują wydatkami ze środków publicznych, czyli angażującymi środki publiczne [280]. Przepis ten nie dotyczy zobowiązań zaciągniętych w ramach PPP przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca przewidział konieczność uzyskania zgody Ministra Finansów na sfinansowanie z budżetu państwa przedsięwzięcia w kwocie przekraczającej 100 tys. zł. Przedmiotowa zgoda stanowi rodzaj zabezpieczenia gospodarki finansowej państwa przed nadmiernymi bądź ryzykownymi wydatkami. Kwota 100 tys. zł nie jest powiązana i nie wynika bezpośrednio z innych przepisów, ale jest najprawdopodobniej rezultatem oceny przez twórców ustawy znaczenia wielkości finansowania dla bezpieczeństwa finansów publicznych [281]. Ustawa wyłącza z obowiązku uzyskania zgody na przedsięwzięcia finansowane ze środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, a które wskazuje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dzięki wsparciu finansowemu ze źródeł zagranicznych, w tym funduszy Unii Europejskiej możliwa jest realizacja inwestycji przy ograniczonych zasobach podmiotu publicznego. Jednostki samorządów publicznych czy inne podmioty reprezentujące sektor publiczny, dysponując niewystarczającymi środkami finansowymi muszą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące sposobu zainwestowania posiadanych zasobów oraz pozyskiwania nowych. Dlatego często podejmowana jest decyzja o tzw. montażu finansowym. W przypadku przedsięwzięć typu PPP charakteryzuje się on istnieniem kilku źródeł finansowania projektu – ze strony sektora publicznego, ze strony sektora prywatnego oraz innych podmiotów finansujących. Konstrukcja ta nie wyklucza zaangażowania środków publicznych pochodzących z budżetu UE lub innych tzw. środków pomocowych[282].

---

[279] Art. 17 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r.

[280] Art. 3 ustawy o finansach publicznych z 2008 r.

[281] E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno – prywatne,* s. 120-121.

[282] Komunikat Komisji *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013*

Model hybrydowy realizacji PPP (łączenie różnych źródeł finansowania) został również przewidziany jako jeden z dostępnych instrumentów finansowania projektów w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*[283]. Stanowi ona, iż przedsięwzięcia realizujące cele i priorytety *Strategii* będą finansowane z budżetu Wspólnoty Europejskiej, z innych źródeł zagranicznych (np. Norweskiego Mechanizmu Finansowego czy Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego), jak również prywatnych środków krajowych. Publiczne środki krajowe w projektach, w których beneficjentami będą podmioty prywatne, będą uzupełniane ich wkładem. Pomocne będzie w tym względzie – jak wyraźnie przewiduje *Strategia* wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego[284].

Tryb wyboru partnera prywatnego do przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest uzależniony od przyjętego modelu wynagradzania partnera prywatnego. Szczegóły dotyczące pozyskania partnera prywatnego zostały opisane w rozdziale 3.1.

Analizując specyficzne rozwiązania ustawy o PPP z 2008 r. należy jeszcze zwrócić uwagę na zdefiniowanie pojęcia najkorzystniejszej oferty. Jest tu nią oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do podmiotu przedsięwzięcia, w tym podziału zadań, ryzyka związanego z przedsięwzięciem pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, a także terminów i wysokości przewidywanych płatności z tytułu zapłaty sumy pieniężnej lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane[285]. Zdefiniowanie najkorzystniejszej oferty w powyższy sposób oznacza w praktyce 3 konsekwencje[286]:

1) wynagrodzenia partnera prywatnego jest kryterium obowiązkowym;
2) ocena złożonych przez podmioty prywatne ofert nie może dokonywać się tylko pod kątem wynagrodzenia (jedyne kryterium);
3) wszystkie zastosowane kryteria oceny ofert muszą odnosić się do przedsięwzięcia i jego przedmiotu, a nie właściwości partnera prywatnego.

Wynagrodzenie partnera prywatnego może obejmować, oprócz zapłaty sumy pieniężnej, prawo do pobierania pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia. Ta druga forma powinna być w praktyce zasadniczą formą finansowania. Prawo do pobierania pożytków jest najważniejszą z możliwości pozyskiwania określonych dochodów, co idealnie wpisuje się w naturę projektów PPP, w tym również koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jest to forma wynagradzania nierozerwalnie związana z istnieniem określonego ryzyka gospodarczego, które spoczywa

[283] *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006, s. 38, 73.
[284] Założenia aktualizacji *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 30 grudnia 2008 r., s. 6.
[285] *Partnerstwo publiczno-prywatne coraz bliżej*, opublikowano pod adresem: http://www.mgip.gov.pl (data odsłony, 20 marca 2006 r.).
[286] E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno – prywatne,* s. 65-69.

na podmiocie prywatnym a nie publicznym, jak mamy do czynienia w zamówieniach publicznych[287].
Strona publiczna w ramach wynagrodzenia może dokonać oceny udziału różnych form wynagrodzenia zaproponowanych w ofercie.

Poza wynagrodzeniem partnera prywatnego, podmiot publiczny jest zobowiązany ocenić podział zdań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem pomiędzy stronami. Ustawodawca nie rozdziela tych dwóch kategorii jako osobnych kryteriów, jednego dotyczącego podziału zadań i drugiego dotyczącego podziału ryzyka. Należy uznać, iż w tym aspekcie oceniana jest ogólna idea rozkładu odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia pomiędzy stronami partnerstwa (tzw. zasady optymalnej alokacji ryzyka)[288].

Zgodnie z wymogami ustawy wszystkie kryteria oceny ofert składanych przez zainteresowane podmioty muszą odnosić się do przedsięwzięcia nie zaś do właściwości podmiotu prywatnego. Oznacza to, iż ocenie nie może podlegać doświadczenie, potencjał kadrowy czy techniczny partnera prywatnego. To rozwiązanie ustawowe nie może zostać ocenione pozytywnie. Procedura wyboru strony partnerstwa winna umożliwiać podmiotowi publicznemu ocenę nie tylko oferowanych przez niego świadczeń czy stopnia współuczestnictwa w przedsięwzięciu ale również - może przede wszystkim -ocenę podmiotu. Uchylona ustawa o PPP dawała taką możliwość. Należy zauważyć, iż procedura stosowana w PPP jest w istocie procedurą wyboru partnera, a nie jedynie oferty. W przypadku ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi kryteria oceny ofert w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane mogą dotyczyć również właściwości zainteresowanego podmiotu[289].

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym opiera się na ogólnych zasadach kształtowania umów w obrocie cywilnoprawnym. Może ona przyjąć różny kształt, w zależności od uwarunkowań, w jakich powstawała. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. przesądzała, że umowa taka powinna zawierać w szczególności[290]:

1) cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji;
2) łączną wartość środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, niezależnie od źródła ich pochodzenia;
3) zobowiązania partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienia poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie;
4) zobowiązanie podmiotu publicznego, w tym wielkość, zasady i terminy

[287] Komunikat Komisji Wspólnoty Europejskiej z dnia 24 kwietnia 2000 r. dotyczący wyjaśniania problemów prawnych w obszarze koncesji w prawie wspólnotowym O.J.C. 121/02
[288] K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji ...,* s. 25.
[289] Art. 17 ust. 4 ustawy o koncesji na roboty budowlane …
[290] Art. 19 ustawy o PPP.

wnoszenia wkładu własnego, jeśli taki jest przewidywany, a także zasady dysponowania nim;

5) normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia;

6) uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego lub spółkę kapitałową (powołaną specjalnie w celu realizacji umowy o PPP) oraz zasady okresowego przeprowadzania przez strony wspólnej oceny realizacji przedsięwzięcia wraz z ustaleniami realizacyjnymi;

7) czas, na jaki umowa została zawarta, oraz warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy, a także warunki i sposób jej rozwiązania przed upływem terminu, na jaki została zawarta, oraz zasady rozliczeń i odszkodowań w takim przypadku;

8) warunki i procedurę zmiany umowy oraz zmiany zakresu przedsięwzięcia, jeżeli taka możliwość była przewidziana w specyfikacji wyrobu partnera prywatnego;

9) formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego;

10) podział ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia;

11) zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia, a także dodatkowe gwarancje i umowy oraz zobowiązania stron w tym przedmiocie;

12) tryb i zasady rozstrzygania sporów wynikłych na tle umowy;

13) postanowienia dotyczące zawiązania spółki kapitałowej celowej dla realizacji umowy o PPP – w przypadku gdy strony postanowią zawiązać tę spółkę.

Wskazany zakres regulacji, jakie przynosi umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym zdefiniowana w ustawie o PPP z 2005 r., nie rozwiewał wszystkich wątpliwości ewentualnych partnerów. W wielu krajach funkcjonują instytucje o charakterze opiniodawczo-nadzorczym, usytuowane w strukturze administracji rządowej, których celem jest sprawowanie nadzoru nad całością rynku PPP, w tym szczególnie nad poprawnością i legalnością umów o partnerstwie publiczno-prywatnym[291]. Wskazana już wcześniej kwestia konieczności standaryzacji umów, aby wyeliminować ewentualne złe praktyki. Interesujące i godne uwagi jest wprowadzenie urzędowo potwierdzonych wzorców umów o PPP (standardów, umów ramowych). Obok waloru zapewnienia legalności, takie rozwiązanie umożliwia skrócenie czasu na przygotowanie kontraktu, choć niewątpliwie wprowadza także element usztywnienia poprzez powielanie standardowych zapisów jako poprawnych (nie zawsze przy tym zgodnych z interesami partnerów i nie zawsze przystających do realiów konkretnego kontraktu).

Część autorów wyraża opinię, że „na polskim rynku standaryzacja umów PPP mogłaby odegrać pożyteczną rolę, przyczyniając się do przyspieszenia jego rozwoju przez obniżenie kosztów przygotowania projektu oraz przeniesienie ciężaru negocjacji na zagadnienia ściśle związane ze specyfiką danego partnerstwa.

[291] B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 284.

Istnienie wzorcowych umów o PPP pozwoliłoby także uczestnikom projektu na precyzyjny podział oraz wycenę typowych rodzajów ryzyka"[292]. Trudno nie zgodzić się z podanymi argumentami, tym bardziej że odpowiednio przygotowana w standardzie umowa o PPP pozwalałaby (już na wstępnym etapie negocjacji prowadzonych przez partnerów oraz podmioty finansujące) usunąć wątpliwości prawne związane z konkretnymi zapisami – o ile nie zostaną one wprost sformułowane przez standardy umów, to jednak standardy znacznie przybliżą strony do wypracowania konkretnego rozwiązania.

Należy jednak podkreślić, że istnienie standardów (umów ramowych) nie wyklucza całkowicie potrzeby kształtowania ostatecznego kontraktu z uwzględnieniem jego specyfiki. Trudno uznać, że standardy mogą być stosowane bez potrzeby modyfikowania warunków, a inicjatywa uzgodnienia ostatecznych zapisów należy do stron negocjujących umowę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ustawa o PPP z 2008 r. pomija obligatoryjne wyliczenie elementów umowy PPP, natomiast wprowadza definicję umowy: „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"[293]. Nowym zapisem – wobec ustawy z 2005 r. – jest wprowadzenie do umowy możliwości kontroli przedsięwzięcia przez podmiot publiczny[294]. Nowa ustawa przewiduje także, iż w umowie muszą być zapisane skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania.

Rozmaitość przedsięwzięć (usługi, inwestycje itp.), jakie mogą być realizowane w ramach PPP, ma istotny wpływ na jej kształt. Diametralnie różna będzie treść umowy o PPP, której przedmiot będzie dotyczył np. usługi oczyszczania miasta, od treści umowy dotyczącej np. budowy stadionu sportowego lub autostrady.

Partnerstwo publiczno-prywatne – w myśl ustawy z 2008 r. – może być realizowane w formie spółek kapitałowych (spółki z o.o., akcyjnej), komandytowych lub komandytowo-akcyjnych. W porównaniu z regulacjamiz 2005 r. poszerzono zakres spółek, które mogą być powołane do realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP. W praktyce ustanowienie osobnego podmiotu stosuje się do realizacji złożonych przedsięwzięć inwestycyjnych, gdy tymczasem do prostych przedsięwzięć, np. świadczenia usług, wystarczy zwykle zawarcie samej umowy o PPP. W spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej dla podmiotu publicznego przewidziano tylko rolę odpowiednio komandytariusza i akcjonariusza. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem w ww. osobowych spółkach prawa handlowego. Wykluczając możliwość występowania podmiotu publicznego jako komplementariusza, ustawodawca najprawdopodobniej kierował się nieograniczoną odpowiedzialnością tej osoby za zobowiązania spółki. W spółce komandytowej – komandytariusz, a w spółce

[292] M. Bejm, P. Piotrowski, *Czas na projekty pilotażowe*, „Rzeczpospolita", 13 lutego 2006 r.
[293] Art. 7, ust. 1. Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r.
[294] *Ibidem,* art. 8.

komandytowo-akcyjnej – akcjonariusz mają ograniczony wpływ na prowadzenie spraw spółki. Kodeks spółek handlowych przewidział dla nich przede wszystkim rolę podmiotów, które dostarczają kapitał. Faktyczne możliwości kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny mogą więc okazać się mniejsze niż zakłada nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r. Wprowadzanie ustawowego ograniczenia roli podmiotów publicznych w spółkach komandytowej i komandytowo-akcyjnej może przyczynić się do niewykorzystywania tych form organizacyjno-prawnych do realizacji PPP ze względu na regulacje kodeksu spółek handlowych, które dla komandytariusza i akcjonariusza przewidują drugorzędną rolę. Zmiany, jakie wprowadza nowa ustawa z 2008 r., umożliwiają powiatom i województwom samorządowym tworzenie spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych, ale tylko w zakresie realizacji zadań w formule PPP[295].

3.5. Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego w oparciu o przepisy poza ustawą o PPP

Uchwalenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w 2005 r., a następnie nowej ustawy w 2008 r. nie zakończyło realizacji projektów spełniających przesłanki uznania ich za PPP na podstawie innych ustaw – w oparciu o kontrakty cywilnoprawne (z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych) i inne rozwiązania szczegółowo uregulowane w tych ustawach. Jest to m.in. efektem zbyt rygorystycznych – zdaniem podmiotów publicznych i partnerów prywatnych, zainteresowanych realizacją projektów partnerstwa – wymogów, jakie stawia się w ustawie o PPP. Z nadmiernym, nieuzasadnionym rygoryzmem wiążą się zbyt wysokie koszty związane z przygotowaniem projektu, wzrasta też prawdopodobieństwo wystąpienia niektórych rodzajów ryzyka. To kieruje uwagę podmiotów publicznych – jako wykonawców zadań publicznych i decydentów w zakresie zmian metod ich realizacji – na alternatywne formy będące podstawą podejmowania współpracy z zainteresowanymi partnerami prywatnymi.

Ustawa z 2005 r. wprowadzała konieczność dokonania analiz, które były bardzo kosztowne. Zdaniem W. Grzybowskiego, „dla projektu o wartości 10-20 mln zł koszty przygotowania postępowania w trybie PPP w warunkach polskich mogą się zamknąć kwotą od 1,5% do 2% wartości projektu". W tej sytuacji podmioty publiczne zainteresowane pozyskaniem do współpracy partnerów prywatnych poszukiwały innych możliwości, które formalnie nie były partnerstwem w rozumieniu ustawy o PPP, jednak mimo przyjętej w ustawie z 2005 r. definicji – były właśnie tego typu formą realizacji określonych zadań publicznych. „Alternatywą jest przeprowadzenie standardowego zamówienia publicznego, dla którego też trzeba przygotować studium opłacalności (*feasibility study*) oraz przeprowadzić analizy prawne. W takim przypadku przygotowanie postępowania będzie o ok. 0,5-0,8 pkt proc. tańsze"[296]. Szczególne problemy – wiązały się z tym dodatkowe koszty

[295] W. Gonet, *Nowa ustawa ...*

[296] W. Grzybowski, *Droga prywatna?*, „Przegląd Komunalny" 2006, nr 11.

– mogło rodzić przeprowadzenie analizy wrażliwości przedsięwzięcia na ryzyko, a wraz z tym pojawia się konieczność policzenia opłacalności różnych wariantów. Rachunek opłacalności nie poddawał się łatwemu standaryzowaniu, co mogłoby pozwolić na zastosowanie gotowych programów komputerowych – tu właśnie pojawia się kwestia ponoszenia dodatkowych kosztów na przeprowadzenie analiz.

Pewne obawy w zastosowaniu przepisów ustawy o PPP do współpracy sektorów publicznego i prywatnego rodziły także rygorystyczne przepisy odnoszące się do sprawozdawczości. Obowiązki w tym zakresie zostały ustanowione Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. dla mniejszych projektów – zarówno pod względem kwoty, jak i zakresu realizowanych działań – jest to poważna uciążliwość, która sprawia, że podmioty publiczne, jako inicjujące współpracę z partnerami prywatnymi, rezygnują z bezpośredniego zastosowania przepisów ustawy o PPP. Mniejsze, jednorodne, o niższym stopniu złożoności przedsięwzięcia są możliwe do przeprowadzenia w oparciu o kontrakty cywilnoprawne – z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych, ponieważ taką możliwość przewidywała większość ustaw i rozporządzeń wykonawczych w sprawie realizacji zadań publicznych[297]. Nawet uproszczenia w stosowaniu trybów wyboru partnera prywatnego, ujęte w ustawie o PPP z 2008 r., nie były w stanie przekonać strony (a przede wszystkim podmiotów publicznych, na których spoczywa większość obowiązków formalnych przewidzianych przepisami w sprawie partnerstwa) do zastosowania wprost tej ustawy.

W efekcie przedstawionych utrudnień dla podmiotów publicznych w szerszym wykorzystywaniu ustawy z 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym mogła ona stanowić podstawę do realizacji większych przedsięwzięć – głównie w sferze budowy i/lub eksploatacji infrastruktury, w przypadku których prowadzenie wszechstronnych analiz prawno-ekonomicznych mogło okazać się łatwiejsze z uwagi na wyraźnie zdefiniowany zakres i zmaterializowany przedmiot (efekty) partnerstwa. Realizacja tych zadań, które były trudniejsze do skonkretyzowania, we współpracy z partnerami prywatnymi częściej odbywała się na podstawie przepisów szczególnych. Obserwacje i analizy trudności z wykorzystywaniem ustawy z 2005 r. do prowadzenia przedsięwzięć w formule PPP sprawiły, że w ustawie z 2008 r. te utrudnienia zniesiono.

Przesłankami uznania, że partnerstwo publiczno-prywatne można zawierać opierając się na innych przepisach niż ustawa o PPP (zarówno z 2005 r., jak i z 2008 r.), jest powszechna w literaturze przedmiotu tendencja do określania rozmaitych form współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Jest to powszechne zjawisko, wynikające z naturalnych potrzeb podmiotów z obu tych sektorów oraz przekonania, że podejmowanie takiej współpracy przynosi im większe korzyści niż funkcjonowanie w stałej „separacji". Rozmaite zmiany organizacyjne i techniczne przyczyniły się do „zbliżenia" cech części dóbr i usług publicznych do komercyjnych[298]. Od strony organizacyjnej należy wskazać na coraz silniejszy trend

[297] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 98.

[298] W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym ze wzorami uchwał, umów i pism*, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2006, s. 13.

do zlecania wykonywania elementów składowych finalnego produktu podwykonawcom lub kontraktowanie pewnego zakresu usług, tj. klasyczny *outsourcing*. Zleceniodawca koncentruje się na głównych procesach – na tym, w czym czuje się najlepszy; w przypadku organów władzy publicznej można dokonać modyfikacji tego założenia – koncentrują się one na tym, jak możliwie w najwyższym stopniu sprostać oczekiwaniom społeczeństwa i społeczności lokalnych. Zlecenie podwykonawcy wykonania określonych usług czy elementów wyrobu finalnego wynika też z coraz węższej specjalizacji, a ostatecznie prowadzi do oszczędności u producenta dóbr i usług publicznych.

Zasada „nie rób niczego samodzielnie, co możesz zlecić podwykonawcy" znajduje swe zastosowanie w sektorze publicznym – PPP jest tego przejawem, będąc w efekcie zbiorczym określeniem na rozmaite formy współpracy sektorów publicznego i prywatnego, wykształcające się już od wielu lat. Oczywiście, pojawienie się w pewnym sensie usystematyzowanej, nazwanej koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego przyczyniło się do powstania kolejnej „fali" budowania następnych modeli takiej współpracy. Odnosząc się do koncepcji *outsourcingu*, która w pewnym sensie stanowi pierwowzór dla PPP, należy podkreślić, że istnieją jednak wyraźne różnice pomiędzy *outsourcingiem* a partnerstwem. Podmiot publiczny przekazując działalność poza swoją organizację, w większości przypadków nie może jednocześnie zrzec się odpowiedzialności za rzetelność i ciągłość świadczenia usług publicznych, gdyż zwykle są to jego zadania własne, do których wypełniania jest ustawowo zobowiązany[299].

Najwcześniej w obszarze współpracy sektorów publicznego i prywatnego pojawiły się różne formy umów cywilnoprawnych, odnoszące się w praktyce do eksploatowania istniejącej infrastruktury oraz dostarczania dóbr i świadczenia usług publicznych w oparciu o tę infrastrukturę. Już ukształtowanie podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego na poziomie gmin wiązało się z udostępnieniem możliwości zawierania takich kontraktów; w 1994 r. uchwalona została ustawa o zamówieniach publicznych, co łącznie stworzyło względnie kompleksowe uregulowanie zawierania takich kontraktów. Oczywiście, istotne znaczenie miały wzorce przejmowane z krajów gospodarczo rozwiniętych, w których wiązały się one z długoletnią praktyką, umożliwiającą modelowanie optymalnych rozwiązań w określonych okolicznościach.

Tempo upowszechniania się cywilnoprawnych form współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych w zakresie poszczególnych zadań publicznych, jak też w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, było i jest zróżnicowane. O korzystaniu z możliwości, jakie stworzyły przepisy ustrojowe i regulujące zakres zadań publicznych wykonywanych przez samorządy poszczególnych szczebli, w podejmowaniu współpracy przy realizacji tych zadań z partnerami prywatnymi przesądzały i przesądzają rozmaite względy. Największy wpływ na intensywność współpracy wywierają czynniki:

[299] A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2003, s. 56.

1) polityczne – odnoszą się one do poglądów wyznawanych przez decydentów m.in. co do zasadności i celowości włączania partnerów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych; może to wiązać się np. z programami partii politycznych, relacjami władza – środowisko przedsiębiorców w jednostce samorządu itd.;

2) ekonomiczne – można tu wskazać m.in. sytuację majątkową i finansową jednostki samorządu terytorialnego i komunalnych realizatorów zadań publicznych, stan lokalnej infrastruktury, potrzeby w zakresie jej rozwoju, ogólne tempo rozwoju gospodarczego; w szerszym ujęciu sytuację tę kształtuje również stan ekonomiczny kraju;

3) społeczne – w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego różny jest poziom społecznej akceptacji dla pojawiania się partnerów prywatnych w roli realizatorów zadań publicznych (producentów i dostawców dóbr i usług publicznych); wiąże się to z istnieniem stereotypu, że podmiot prywatny zarabia na czymś, co w świadomości społecznej nie powinno przynosić nikomu zysków;

4) organizacyjne – w tym związane z kadrami w organach jednostki samorządu terytorialnego i jednostkach komunalnych; zmiana modelu wytwarzania dóbr publicznych i świadczenia usług publicznych wiąże się ze zmianą roli urzędników i pracowników powyższych organizacji, wymusza uzupełnienie wiedzy, by uzyskać lepszą pozycję negocjacyjną; udane projekty współpracy partnerów z sektorów publicznego i prywatnego są możliwe tylko wtedy, gdy pomiędzy ich realizatorami z obu sektorów nie występuje asymetria wiedzy i dostępu do odpowiednich informacji.

Klasyczne cywilnoprawne rodzaje współpracy w oparciu o ustawy określające zasady działania administracji publicznej oraz zakres i sposób wykonywanych przez nią zadań „służą podmiotom publicznym głównie przeniesieniu ciężaru bieżącego zarządzania niektórymi składnikami infrastruktury na partnerów prywatnych. Partner prywatny zwykle jest obciążony co najwyżej kosztami bieżących (koniecznych) inwestycji wynikających z prawidłowej eksploatacji powierzonego majątku. Infrastruktura publiczna w tej formie PPP raczej nie ulega powiększeniu. Może ulec jednak unowocześnieniu i zwiększyć się jej bezawaryjność. Jeśli dochodzi do przejściowych zmian właściciela majątku, m.in. jak to ma miejsce w niektórych formach leasingu, na koniec umowy o PPP stan mienia podmiotu publicznego powraca do poziomu wyjściowego. Podmioty sektora publicznego uzyskują pomoc w bieżącym zarządzaniu oraz świadczeniu usług publicznych[300].

Utrzymywanie się tendencji do korzystania we współpracy sektorów publicznego i prywatnego z innych przepisów niż ustawa o PPP spowodowało podjęcie prac nad głęboką nowelizacją tej ustawy, której przyświecało stworzenie bardziej przystających do rzeczywistości przepisów. W 2006 r. wskazywano na potrzebę wprowadzania m.in. następujących zmian[301]:

[300] W. Gonet, *Komentarz...*, s. 16.

[301] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 101.

1) uzupełnienie definicji PPP o stwierdzenie, że współpraca między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym opiera się na podziale ryzyka między nimi;

2) modyfikację definicji przedsięwzięcia, które miało zostać zakwalifikowane jako projekt PPP wyłącznie w przypadku, jeśli umowa o partnerstwie będzie przewidywała, że w ramach podziału czynników ryzyka partnera prywatnego obciąży ryzyko związane z realizacją inwestycji oraz co najmniej jeden z pozostałych rodzajów ryzyka – związane z dostępnością dóbr lub usług albo związane z popytem na te dobra i usługi; ten zapis – powtarzający wprost treść decyzji Eurostatu – jest ważny ze względu na wynikające z niego nieobciążanie długu publicznego zobowiązaniami w tytułu PPP;

3) nowe podejście do oceny korzyści sektora publicznego – zakładano identyfikację korzyści przez porównanie najlepszej oferty złożonej w postępowaniu wyłaniającym partnera prywatnego z wariantem realizacji przez sam sektor publiczny (można powiedzieć, że komparator publiczno-prywatny PPC zostałby zastąpiony przez PSC, tzn. komparator sektora publicznego)[302];

4) skrócenie wykazu podmiotów sektora publicznego uprawnionych do realizacji zadań w ramach PPP (chodzi m.in. o fundusze celowe);

5) doprecyzowanie definicji wkładu własnego oraz przedsięwzięcia jako przedmiotu umowy o PPP wraz z definicją pojęcia ryzyka na potrzeby ustawy;

6) jednoznaczny zapis, że przepisów ustawy nie stosuje się do budowy i eksploatacji autostrad płatnych;

7) usunięcie przepisów zobowiązujących podmiot publiczny do sporządzania analiz wraz z propozycją alternatywnego sposobu przygotowania realizacji przedsięwzięcia PPP, opierającego się w dużej mierze na konkurencyjnych rozwiązaniach realizacji przedsięwzięcia (wynika to z zastosowania wprost zasad Prawa zamówień publicznych);

8) dodanie nowego przepisu o obowiązkowych analizach skutków przedsięwzięcia PPP dla finansów podmiotu publicznego.

Poza wszelką wątpliwością pozostaje kwestia, że należy stworzyć względnie jednolitą konstrukcję systemu prawa regulującego wykonywanie przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. uwzględniając zarówno te projekty, które wprost będą odwoływać się do podstawy prawnej w ustawie o PPP, jak i zawierane w oparciu o inne przepisy. Istnienie tej różnorodności jest w pewnym sensie historycznie uwarunkowane i zmiana tego stanu rzeczy jest niecelowa – bardziej istotne wydaje się określenie katalogu korzyści, jakie można uzyskać, odwołując się do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, z czym powinny wiązać się np. przywileje dotyczące pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, wsparcie ze strony instytucji opracowujących standardy umów PPP, ochrona kontraktowa itd.

---

[302] Wyjaśnienie ***PPC — Public-Private Comparator —*** komparator publiczno-prywatny porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym; ***PSC — Public Sector Comparator —*** komparator sektora publicznego porównanie wybranej, najlepszej oferty PPP z modelem tradycyjnym *Public Private Comparator*.

Organy decyzyjne wśród podmiotów publicznych (tj. organy władzy kształtujące i realizujące politykę publiczną) powinny wypracować strategię rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazując na potrzebę zmian w uwarunkowaniach prawnych, a także stwarzając we własnym zakresie takie uwarunkowania (np. prawo miejscowe), które pozwolą na bardziej efektywne zastosowanie PPP w praktyce. Jest to zadanie szczególnie ważne na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, w których powinny zostać opracowane strategie przyczyniające się do jasnego sformułowania warunków wykonywania projektów w ramach partnerstwa, wraz z zachętami dla partnerów prywatnych (lokalnych i z zewnątrz). Takie strategie gwarantują stabilność i przewidywalność działań politycznych, gospodarczych i społecznych, mającą wpływ zarówno na decyzje partnerów prywatnych, jak i na zachowania konsumentów dóbr i usług dostarczanych w trakcie realizacji zadań publicznych. Istotne staje się wypracowanie konkretnych wskazań w zakresie standardów ekologicznych, jakościowych i ekonomicznych, które również stanowią istotne ramy zawierania kontraktów PPP.

Pozostawienie stanu dualizmu prawnego (ustawa dotycząca partnerstwa oraz inne ustawy dopuszczające możliwość współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych przy realizacji zadań publicznych) stanowiącego podstawę realizowania w praktyce różnych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem uzasadnione względami utrzymania rozmaitości form PPP, stosownie do indywidualnych uwarunkowań, w których będą one wykonywane. W szerszym kontekście wzrost liczby projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego zależy m.in. od[303]:

- stabilnego systemu samorządowego,
- równości ochrony prawnej stron zaangażowanych w proces,
- zaufania ze strony rynków finansowych,
- zadowalającej sytuacji finansowej samorządu lokalnego i partnerów prywatnych,
- przejrzystości zapisów kontraktowych,
- efektywności ekonomicznej projektów,
- swobodnego dostępu na rynek wykonawców i dostawców.

W aktualnej sytuacji w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne w sensie ścisłym, tj. wykonywane w oparciu o przepisy ustawy o PPP – pomimo że praktycznie nie są realizowane takie projekty – dotyczy dużych przedsięwzięć o charakterze inwestycji infrastrukturalnych, natomiast partnerstwo w sensie szerszym obejmuje też wykonywanie zadań publicznych wspólnie przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych w oparciu o różne ustawy. Stan taki – niezależnie od intencji ustawodawcy, zmierzającego do uregulowania w jednym akcie rangi ustawowej i kilku aktach wykonawczych jeśli nie całości, to znacznej części zagadnienia PPP – należy uznać za naturalny w związku z nieustannym poszukiwaniem

[303] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 179.

optymalnych formuł realizowania zadań publicznych. Proces ten jest częścią szerszych przemian w funkcjonowaniu i roli sektora publicznego – w pewnym sensie są one związane z kształtowaniem ostatecznego modelu tego sektora w polskiej gospodarce w ramach transformacji systemowej. Przemiany te są z natury swej dynamiczne – w krótkim czasie w Polsce ukształtowany został od podstaw podsektor samorządowy, który przejął do realizacji znaczną część zadań publicznych. Całkowitej transformacji został poddany podsektor rządowy – dalsze jego zmiany powinny zmierzać do uporządkowania struktury i zakresu realizowanych zadań z uwzględnieniem kontynuacji delegowania zadań do podsektora samorządowego. Ograniczanie roli państwa i zwiększanie zakresu podsektora samorządowego powinno wiązać się z jednoczesnym poszerzaniem poziomu partycypacji partnerów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych, czemu mają służyć odpowiednie zmiany w regulacjach odnoszących się do tych zadań.

3.6. Bariery w szerszym wykorzystaniu ustawy o PPP przez jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych

Uchwalenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie rozwiało wątpliwości dotyczących możliwości rozwijania tej formuły realizacji zadań publicznych. Niestety, w pewnym zakresie sama ustawa o PPP stała się jedną z barier rozwoju tej instytucji w polskiej praktyce współpracy sektorów publicznego i prywatnego, głównie poprzez swój nadmierny rygoryzm w odniesieniu do warunków, jakie należy spełnić, by kontrakt partnerstwa został uznany za „w rozumieniu ustawy". W efekcie ustawa ta nie wpłynęła istotnie – poza walorem promocji samej problematyki PPP – na większe rozpowszechnienie partnerstwa jako formy realizowania zadań publicznych we współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi. Niemniej trudno przecenić walor zwiększenia świadomości tak podmiotów publicznych, jak też potencjalnych partnerów publicznych na możliwości, jakie otwiera zastosowanie PPP.

Istotne rygory w zakresie budowania partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce jednostek samorządu terytorialnego zawierają przepisy wprowadzające konieczność uzyskania niezbędnych zgody i zezwoleń przy realizacji inwestycji typu PPP. Zwykle przedsięwzięcia z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego są złożone, zarówno pod względem formalnym, jak i prawnym, a przez to wymagają wielu uzgodnień i decyzji organów administracyjnych różnego szczebla. Partnerami podmiotów sektora publicznego są często spółki zagraniczne, które nadal w polskim prawie napotykają na dodatkowe ograniczenia, m.in. związane z nabywaniem gruntów, które są niezbędne także w kontraktach PPP. W interesie obu stron kontraktu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. zarówno podmiotów prywatnych, jak i publicznych, leży skuteczne i szybkie uzyskanie decyzji i zezwoleń koniecznych do przeprowadzenia przedsięwzięcia. Z tego też względu w przypadku projektów PPP szczególnie ważne jest, by prawo przewidywało mechanizmy zapewniające skuteczność i sprawność postępowań administracyjnych w stopniu oczekiwa-

nym przez inwestorów prywatnych. Tymczasem w Polsce wciąż wiele gmin boryka się z uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bez których uzyskanie podstawowych dokumentów (np. pozwolenia na budowę) trwa zbyt długo. W przypadku kontraktów PPP czas odgrywa szczególnie istotną rolę ze względu na konieczność zachowania warunków zapisanych w umowie, a to leży w interesie obu stron przedsięwzięcia. Zwłaszcza w przypadku zagranicznych spółek angażujących się w partnerstwo publiczno-prywatne z polskimi podmiotami sektora publicznego przeciągające się procedury administracyjne są niezrozumiałe, a to często skutkuje wycofaniem się z negocjowanych kontraktów PPP.

Szeroki katalog wątpliwości natury prawnej, wiążących się z możliwością zahamowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, przedstawił G. Dziarski; wskazuje on na zawężenie możliwości zawierania kontraktów PPP z uwagi na następujące okoliczności (wynikające z ustawy o PPP z 2005 r.)[304]:

1) ustawa przesądza w art. 9 ust. 1 (sprzedaż z zastrzeżeniem odkupu) i art. 25, że partner prywatny nie może być właścicielem mienia będącego przedmiotem umowy PPP po zakończeniu jej trwania, co często ogranicza możliwości ustanowienia partnerstwa;
2) spośród licznych rozwiązań przewidzianych w Kodeksie spółek handlowych, dla partnerstwa przewidziano zawiązanie spółki kapitałowej i to wyłącznie dla celów określonych w umowie o PPP (art. 19);
3) ustawa ma uniemożliwiać przeprowadzanie operacji przewidzianych Kodeksem spółek handlowych, takich jak łączenie i podział spółek, tworzenie grup kapitałowych, prywatyzacje spółek poprzez sprzedaż udziałów lub akcji oraz ich dokapitalizowanie w celu objęcia podwyższonego kapitału przez partnera prywatnego, wreszcie zawieranie umów między spółkami, jeśli jedna z nich jest podmiotem publicznym;
4) stroną umowy partnerstwa publiczno-prywatnego nie może być państwowa i samorządowa spółka handlowa (art. 4, ust. 3);
5) ustawa nie daje możliwości tworzenia tzw. spółek majątkowych jako podmiotów publicznych, będących właścicielem majątku infrastrukturalnego, a zarazem stroną umowy PPP.

Obok barier prawnych natury ogólnej można też wskazać niespójności w poszczególnych przepisach, które krępują możliwości rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego. Wsparcie ze środków publicznych często przyjmuje formę rocznych płatności na rzecz sektora prywatnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie podatku VAT płatności te uznaje się za wynagrodzenie za usługi, podlegające 22% stawce VAT. W związku z tym, że jednostki publiczne zwykle nie mogą odzyskać należnego podatku VAT, kwota wsparcia ze środków publicznych musiałyby być powiększona o jego wy-

[304] G. Dziarski, *Partnerstwo buduje*, „Rzeczpospolita", 25 listopada 2005 r.

sokość. To z kolei prowadzi do wniosku, iż z punktu widzenia uproszczenia ram prawnych działalności w partnerstwie publiczno-prywatnym, wsparcie przedsięwzięć PPP definiowane byłoby jako usługa podlegająca 0% stawce VAT[305]. Inną możliwą formą wsparcia od sektora publicznego mogą być bezpośrednie dotacje finansujące część aktywów PPP. Dokonana ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób prawnym wprowadziła niezbędną zmianę pozwalającą uniknąć dodatkowego obciążenia z tego tytułu.

Stosownych regulacji wymaga także kwestia opodatkowania przedmiotu kontraktu PPP w momencie przekazania obiektu sektorowi publicznemu. Zazwyczaj bowiem w przedsięwzięciach typu PPP, po wygaśnięciu umowy, podmiot sektora prywatnego nieodpłatnie przekazuje jednostce sektora publicznego zrealizowany obiekt infrastukturalny (np. autostradę, linię kolejową, oczyszczalnię ścieków). Zgodnie z obowiązującą ustawą o podatku od towarów i usług, podmiot prywatny byłby zobowiązany naliczyć podatek VAT od wartości rynkowej przekazywanego obiektu. Takie obciążenie zwiększa poziom zaangażowania środków publicznych, jakiego wymagałby partner prywatny, aby pokryć *a priori* koszty podatku.

Znaczne problemy interpretacji kontraktów w ramach PPP wywołują kwestie ich ewidencjonowania. W praktyce polskiej księgowości nie istnieje jedno wzorcowe podejście do rozliczania projektów opartych na modelu PPP i wydaje się, że jest to jedno z kluczowych zadań stojących przed instytucjami, które wspierają rozwój tej idei w realizacji zadań publicznych. Problemy z ujednoliceniem standardów w tym zakresie nie wynikają jednak tyle ze słabości metodologicznej rachunkowości, ale są spowodowane ogólną niechęcią jednostek sektora publicznego do ujmowania jakichkolwiek zobowiązań w ich księgach rachunkowych – ze względu na wspomniane ograniczenia dotyczące pułapu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Zmiany w ustawie o rachunkowości[306] wskazują na podstawową zasadę, jaką należy się kierować przy rozliczaniu umów w ramach PPP – jest nią zasada nadrzędności treści ekonomicznej nad formą prawną. W polskich warunkach zasadniczą kwestią, jaką muszą rozwiązać strony kontraktu w partnerstwie publiczno-prywatnym, jest wskazanie, kto powinien wykazać w księgach rachunkowych aktywa objęte umową. Ujęcie w ewidencji bilansowej danego rodzaju aktywów oznacza bowiem drugostronnie ujęcie w księgach związanego z nim zobowiązania. Zgodnie z przyjętą zasadą, aktywa objęte umową powinna ująć w swojej ewidencji księgowej ta strona, która nie tylko w największym stopniu narażona jest na ryzyko ekonomiczne związane z wykorzystaniem tych aktywów, ale która także w największym stopniu uczestniczyć może w korzyściach ekonomicznych z nimi związanych. Wbrew pozorom, nie zawsze w konkretnym

[305] E. Majewska, *Podatki nie zachęcają do partnerstwa*, „Rzeczpospolita" – dodatek „Dobra Firma", 14 września 2006 r.

[306] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jednolity – DzU, z 2002 r., nr 76, poz. 694, z późn. zm.

przypadku są to zależności oczywiste, a wyłonienie strony ujmującej aktywa w swoich księgach nie jest sprawą prostą – wymaga przeprowadzenie analizy koncentrującej się na zmienności w czasie przychodów i kosztów związanych z wykorzystaniem danego zasobu majątkowego i ustaleniu stron ponoszących największe ryzyko z tego tytułu.

Polska, pomimo dwudziestu lat transformacji, wciąż cechuje się dość znaczną niestabilnością gospodarczą, co skutkuje wzrostem utrudnień w formułowaniu prognoz. Należy przy tym uwzględniać szerokie spektrum czynników, które wpływają na zmienność w czasie przychodów i kosztów. Można je pogrupować na[307]:

1) zmienne ilościowe, np. ryzyko związane ze zmianami popytu, możliwe kary finansowe, koszty dostosowania się do zmian przepisów prawnych, zużycie moralne inwestycji czy też spadek jej wartości w momencie formalnego przeniesienia własności, o ile jest ono przewidywane;
2) zmienne jakościowe, np. konsekwencje związane z zawarciem umowy, natura finansowania przedsięwzięcia, swoboda decydowania o budowie danego zasobu majątkowego i sposobie późniejszej jego eksploatacji.

Obowiązująca ustawa o rachunkowości wskazuje, że o możliwości zaliczenia zasobów majątkowych do aktywów danej jednostki gospodarczej lub jednostki administracji publicznej decyduje nie własność, lecz kontrola nad nimi. Podmiot musi zaliczyć do własnych aktywów dany zasób majątkowy, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki[308]:

– jednostka kontroluje dany zasób majątkowy,
– można wiarygodnie określić jego wartość,
– dany zasób majątkowy jest wynikiem przeszłych zdarzeń,
– w przyszłości spodziewany jest wpływ korzyści ekonomicznych związanych z tym zasobem majątkowym.

Udział sektora prywatnego w przedsięwzięciach realizowanych w modelu PPP jest też źródłem istotnych barier dla upowszechniania partnerstwa[309]. Zwłaszcza w krajach, gdzie sektor publiczny posiada silną pozycję jako realizator zadań publicznych – do tej grupy wciąż należy zaliczać Polskę – może występować zjawisko braku zaufania do kapitału prywatnego, powodowane zgoła różnymi względami, m.in.:

1) przekonaniem, że na styku sektorów prywatnego i publicznego, gdy w grę wchodzą relacje biznesowe, może dochodzić do zjawisk patologicznych: wykorzystania stanowisk służbowych, korupcji i innych nadużyć;

---

[307] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*, s. 29.
[308] K. Sawicki, T. Kiziukiewicz, M. Pałka, *Zmiany w rachunkowości od 2001 r. i 2002 r.*, cz. II – *Nowe regulacje w ustawie o rachunkowości*, Wydawnictwo i Doradztwo EKSPERT, Wrocław 2001, s. 44-46.
[309] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju...*, s. 31-32.

2) obawami o znaczące obniżenie jakości świadczonych usług publicznych i brakiem możliwości skutecznego reagowania na takie sytuacji ze względu na słabość organów publicznych w zakresie wykorzystywania ich uprawnień kontrolnych;

3) przekonaniem, że realizacja zadań publicznych przez kapitał prywatny zawsze oznacza wzrost cen usług, a co za tym idzie – obniżenie ich dostępności.

Podjęcie decyzji o zawarciu kontraktu w ramach PPP nie jest zatem wolne od dylematów, które powodują, że o partnerstwie publiczno-prywatnym nie można mówić wyłącznie w kategoriach „interesu ekonomicznego". Zawarcie kontraktu musi się wiązać, zwłaszcza w początkowej fazie upowszechniania się tej nowej metody zarządzania realizacją zadań publicznych, z przeprowadzeniem społecznej kampanii informującej wspólnotę samorządową o korzyściach, lecz i ewentualnych utrudnieniach dla konsumentów usług publicznych (nawet jeśli mają one wyłącznie przejściowy charakter).

Należy podkreślić jeszcze jedną przeszkodę, która może znacznie spowalniać wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – jest nią niedostateczne przygotowanie stron kontraktów, tj. zarówno strony publicznej, jak i prywatnej. Ledwie 20-letni okres po restytucji pierwszego szczebla wspólnot samorządowych i tylko 10-letnia historia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim to niewątpliwie okoliczność niekorzystna – trudno bowiem mówić o w pełni wykształconej „kulturze samorządności" w demokratycznym systemie, w którym wspólnoty samorządowe stanowią podstawowy poziom realizacji zadań publicznych. Można wprawdzie wskazać, że system prawa samorządowego w coraz lepszym stopniu odpowiada potrzebom wspólnot lokalnych w zakresie wykonywania zadań publicznych, niemniej musi on być stale dostosowywany do zmieniających się realiów funkcjonowania poszczególnych szczebli samorządów. W tym kontekście ramy prawne dla realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego stanowią jeden z głównych celów zmian legislacyjnych, dostosowujących system prawa do warunków wykonywania zadań publicznych w Polsce.

Trzeba liczyć się z trudnym do przezwyciężenia stereotypem podejrzeń o korupcję, jakie towarzyszą i będą towarzyszyć zawieraniu kontraktów w ramach PPP. Wydaje się, że prowadzenie działań edukacyjnych w społecznościach lokalnych, które uczynią bardziej przejrzystą ideę partnerstwa publiczno-prywatnego, jest tak samo ważne, jak tworzenie odpowiedniego prawodawstwa tych kontraktów. Przyjęta ustawa jest pierwszym krokiem zmierzającym do urzeczywistnienia idei PPP w Polsce, niemniej podkreśla się, że została ona stanowczo zbyt późno uchwalona, gdyż z jej przyjęciem wiązano ogromne nadzieje dla bardziej efektywnego wykorzystania funduszy z Unii Europejskiej. Niestety, system prawny nie został na czas odpowiednio zmodyfikowany i partnerstwo publiczno-prywatne w ramach kontraktów na wykorzystanie funduszy unijnych funkcjonowało i funkcjonuje niezwykle rzadko. Co więcej, niezbędny jest szczegółowy przegląd prawa, którego celem będzie wyeliminowanie nadal istniejących przeszkód natury legislacyjnej w rozwoju PPP.

Jednym z podnoszonych problemów, które uznaje się za barierę w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, jest brak uprzywilejowania prywatnego partnera, który inicjuje projekt. Formułowany jest pogląd, że przedsiębiorcy zainteresowani PPP mogą się obawiać nadużyć ze strony podmiotów publicznych, które mogą wykorzystywać ich pomysły, eliminując jednocześnie z partnerstwa. Ustawa umożliwia zgłaszanie partnerom prywatnym propozycje przedsięwzięć, które mogą być wykonywane w ramach PPP, niemniej jednak w aktualnym stanie prawnym faworyzowanie inicjatora jest wykluczone. W praktyce może zatem okazać się, że z propozycji innowacyjnego rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych w formule partnerstwa może skorzystać konkurent, osiągając z tego tytułu zyski. W tym kontekście część partnerów prywatnych wyraża obawę, że pole do nadużyć stwarza też dość duży zakres możliwości podmiotu publicznego do wycofania się z realizacji projektu PPP z wybranym partnerem, a jednocześnie – kontynuowania umowy z innym. Obawy w tym przypadku rodzi zmienność opcji politycznych i dość powszechne faworyzowanie przez określone partie wybranych tylko przedsiębiorców[310].

Zarówno dotychczasowa praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i wprowadzenie regulacji prawnych pozwalają na przyjęcie konkluzji, że najbliższe lata przyniosą prawdziwą eksplozję tej formy usprawniania realizacji zadań publicznych. To wymaga nie tylko wsparcia poprzez dostosowywanie regulacji prawnych do nowych warunków, ale także podjęcie działań promocyjnych, bowiem niewątpliwie kontrakty PPP są efektywną formą wykonywania zadań publicznych przez jednostki sektora publicznego i prywatnego. Z punktu widzenia partnerów prywatnych niezwykle ważne jest wyeliminowanie wszelkich niejednoznacznych zapisów w prawie oraz złożenie wyraźnych deklaracji ze strony sektora publicznego, co stworzy atmosferę wzajemnego zaufania i współpracy. Z drugiej strony, dzięki takiej legislacji sektor publiczny uzyska skuteczne narzędzie wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego. Odrębną kwestią jest uchwalenie systemowej ustawy w tej dziedzinie, a zupełnie inną – wprowadzenie rozwiązań ułatwiających realizację tego, co stanowi sedno idei PPP – pomyślnego przeprowadzenia procesu partnerstwa publiczno-prywatnego w konkretnym przypadku. Stworzenie odpowiedniego mechanizmu, dzięki któremu wiedza dotycząca PPP może być pozyskana, zachowana, dzielona i spożytkowana w ramach sektora publicznego, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, pozwoli na opracowanie optymalnego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego dopasowanego do potrzeb i celów sektora publicznego, wymagań lokalnych i umożliwiającego akceptację tego modelu PPP przez opinię publiczną.

Za podstawowy warunek skutecznego wdrażania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego uznaje się jasne zdefiniowanie ról stron, odpowiednio rozłożoną odpowiedzialność finansową za zobowiązania wynikające z realizacji projektu,

[310] S. Wikariak, *Publicznego z prywatnym można pogodzić*, „Rzeczpospolita", 27 października 2005 r.

a także ustalenie dominującego partnera w ramach wypracowanej struktury zarządzania projektem PPP. Ogromnie ważną rolę w kształtowaniu tego typu projektów spełniają też odpowiednie regulacje prawne, które tworzą ramy i wspomagają przeprowadzenie przedsięwzięć w tej formule. Z projektu ustawy – na etapie jej uchwalania – usunięto zapisy dotyczące funkcjonowania organizacji publicznej, która miałaby zajmować się koordynacją działań związanych z promocją partnerstwa, w tym również inicjowaniem uchwalania standardów, zmian w przepisach itd.

Istniejąca w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – pomimo oczekiwań zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego – nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Wynika to m.in. z jej nadmiernego rygoryzmu oraz braku spójności w powiązaniach z innymi aktami prawnymi, które powinny stanowić dla niej wsparcie (np. ustawa Prawo zamówień publicznych), a stały się poważnymi barierami rozwoju instytucji PPP. W efekcie – pomimo ponad trzyletniego okresu funkcjonowania tej ustawy – w zasadzie nie realizuje się w oparciu o nią projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

W praktyce jednak można mówić o tzw. pozaustawowym modelu PPP – w znaczeniu możliwości realizacji tego rodzaju projektów na podstawie innych przepisów, np. na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej[311], która zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na powierzanie realizacji zadań publicznych wybranym podmiotom prywatnym w drodze cywilnoprawnej.

Praktycznie od wejścia w życie ustawa o PPP z 2005 r. poddawana była krytyce i zgłaszane były rozmaite postulaty dotyczące niezbędnych zmian – idących w kierunku uproszczenia zapisów ustawy[312], co należy uznać za czynnik sprzyjający obejmowaniu większej liczby projektów realizowanych wspólnie przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych. Należy tu podkreślić, że opinie dotyczące zbyt daleko idącej szczegółowości ustawy PPP były podzielane przez ekspertów i urzędników, zajmujących się przygotowywaniem projektów nowelizacji[313].

Podstawowym argumentem przemawiającym za potrzebą głębokiej nowelizacji ustawy o PPP lub wręcz uchwaleniem nowego aktu prawa był brak projektów poddawanych jej rygorowi. Przedstawiane propozycje nowelizacji (np. zapisy odnoszące się do podziału czynników ryzyka) wynikają z wytycznych formułowanych przez Komisję Europejską. Należy jednak podkreślić, że wiele poglądów dotyczących modyfikacji regulacji partnerstwa ma charakter radykalny, co przemawia za potrzebą uchwalenia nowej ustawy oraz nowych rozporządzeń wykonawczych. Takie prace obecnie trwają i z prezentowanych projektów wynika, że zakres wprowadzanych zmian będzie znaczny.

Niezależnie od ostatecznego zmodyfikowania przepisów dotyczących partnerstwa, wyrażane są obawy, że znów potrzebny będzie pewien okres na „oswojenie" się podmiotów publicznych z nowymi przepisami. Spośród proponowanych

---

[311] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU, z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

[312] W. Grzybowski, *Upraszczanie PPP*, „Przegląd Komunalny" 2007, nr 1.

[313] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, op. cit., s. 102.

nowych przepisów za najważniejsze należy uznać odejście od koncepcji analiz porównawczych przedsięwzięcia w wariancie publicznym i z uwzględnieniem partnerstwa. Wskazuje się na potrzebę wprowadzenia zmiany polegającej na tym, że podmiot publiczny opracuje wariant jego realizacji wyłącznie ze środków publicznych, definiując co najmniej: standard przedsięwzięcia, okres jego realizacji, niezbędne nakłady, źródła finansowania, koszty realizacji, przychody z przedsięwzięcia, w tym przewidywane opłaty i ceny, czynniki ryzyka charakterystyczne dla przedsięwzięcia[314].

Na tej podstawie można sporządzić i opublikować specyfikację istotnych warunków zamówienia, a decyzja o realizacji przedsięwzięcia nastąpi w oparciu o najkorzystniejszą ofertę złożoną przez potencjalnego partnera prywatnego. Ocenie podlegać będą m.in. terminy, wysokość wynagrodzenia i wkładu własnego, podział zadań i czynników ryzyka.

Potrzeba uchwalenia nowej ustawy nie budzi wątpliwości. Wciąż jednak trwają dyskusje co do jej kształtu, co w efekcie przekłada się na możliwość wykorzystania przepisów nowej ustawy do projektów PPP w rozmaitych dziedzinach. W istocie jest to dyskusja o tym, jaki będzie zakres korzystania z formy partnerstwa na podstawie ustawy o PPP, a jaki na podstawie przepisów innych ustaw, które szczegółowo regulując zakres i zasady wykonywania zadań publicznych przez poszczególne organy i jednostki sektora publicznego.

[314] G.J. Leśniak, *Urzędnicy nie będą już oceniać, czy partnerstwo się opłaca*, „Rzeczpospolita", 22 lutego 2007 r.

4. Specyfika partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych obszarach zadań publicznych

4.1. Przedmiotowy zakres partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne jest elastyczną formą realizacji zadań publicznych – zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce nie istnieje zamknięty katalog zadań publicznych, które mogą być wykonywane z wykorzystaniem formuły PPP, ani też katalog takich zadań, których realizacja w ramach kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykluczona. Istnieje możliwość tworzenia nowych form, wykorzystywania elementów znanych i rozpowszechnionych wzorców, które sprawdziły się w praktyce w odniesieniu do określonych zadań publicznych. O możliwości zastosowania PPP decydują raczej względy potrzeb podmiotu publicznego co do podjęcia współpracy z podmiotami prywatnymi, a także realne możliwości zawarcia satysfakcjonującej strony umowy. W tym drugim przypadku należy pamiętać o zobowiązaniu, które wyraźnie stawia ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – wykazaniu, że na zastosowaniu partnerstwa zyskuje interes publiczny.

Charakterystyczna elastyczność partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi czynnik, który pozwala skorzystać z tej formuły w bardzo różnych okolicznościach. Jest to związane z możliwością odpowiedniego kształtowania zapisów w umowie – z zachowaniem warunków, jakich wymaga się w projektach PPP, a także doboru relacji majątkowo-finansowych pomiędzy stronami przedsięwzięć wykonywanych w tej formule. Już sam zakres rozmaitych modeli (rodzajów) partnerstwa wskazuje na możliwość doboru tego najlepiej dostosowanego do konkretnego zadania publicznego, statusu podmiotu publicznego (organ władzy rządowej, organ władzy samorządowej, autonomiczna jednostka sektora publicznego), jego oczekiwań i możliwości potencjalnego partnera prywatnego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego w zasadzie każde zadanie publiczne – a w szczególności na poziomie gmin – można wykonywać przy wykorzystaniu partnerstwa (poza oczywistymi wyłączeniami – np. wykonywanie zadań w ramach urzędu administracji samorządowej). Poszczególne samorządy wypracowują własne modele współpracy z sektorem prywatnym – kryterium różnicowania tych modeli stanowi przede wszystkim typ realizowanych zadań publicznych. Idąc dalej można także stwierdzić, że ważnym czynnikiem wskazującym na możliwości podejmowania współpracy przez sektory publiczny i prywatny jest obowiązujące prawo, regulujące faktyczne zasady dostępu partnerów prywatnych do realizacji poszczególnych zadań publicznych. W tym sensie jest to wyraz liberalizacji, tj. znoszenia ograniczeń w dostępie do wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej – w tym przypadku stanowiących domenę podmiotów publicznych.

Klasyfikację obszarów, w których realizowane są usługi PPP, można przeprowadzić w różny sposób, w zależności od przyjętych założeń. Przykładowo,

B.P. Korbus i M. Strawiński wskazują na trzy grupy usług kwalifikujących się do realizacji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a mianowicie[315]:

1) usługi, które są już na bieżąco świadczone przez władze lokalne;
2) usługi, których świadczenie władze dopiero planują;
3) usługi, których świadczenie zaproponował sektor prywatny, niezależnie od planów władz lokalnych.

Jest to klasyfikacja mająca duże znaczenie praktyczne w procesie identyfikacji, które z zadań publicznych mogą być świadczone z wykorzystaniem formuły PPP, a które się nie nadają do zastosowania partnerstwa – w żadnym z dotychczas znanych modeli (co nie oznacza, że w przypadku skonstruowania odpowiedniej formuły partnerstwa dla danego zadania nie można go włączyć do obszaru współpracy sektorów: publicznego i prywatnego). Ostatecznie przegląd pod kątem możliwości efektywnego wykorzystania PPP w podejmowaniu współpracy sektorów: publicznego i prywatnego prowadzi do wyodrębnienia trzech kategorii usług: nierokujące szans na wdrożenie w ramach partnerstwa, nierokujące szans na wdrożenie w ramach PPP w najbliższym dającym się przewidzieć terminie oraz usługi, których świadczenie w ramach PPP powinno być rozważone przez władze[316].

Usługi nierokujące szans na wdrożenie w ramach PPP to przede wszystkim:

1) usługi, które zgodnie z prawem nie mogą być przekazane sektorowi prywatnemu;
2) usługi, jakie są świadczone w warunkach monopolu publicznego i nie jest możliwe stworzenie konkurencyjnego rynku tych usług w ramach przekształcenia ich świadczenia na model PPP; co więcej – przełamanie tego monopolu nie jest możliwe również dzięki zastosowaniu PPP nawiązanego z kilkoma konkurencyjnymi operatorami;
3) usługi, których świadczenie związane jest z przetwarzaniem poufnych danych (policja, straż pożarna, pomoc społeczna), chociaż ich natura daje możliwość stosowania PPP, które może być wykorzystane przy usługach wspomagających tego typu przedsięwzięcia.

W drugiej z wyróżnionych kategorii zadań publicznych, tj. w zakresie usług nierokujących szans na wdrożenie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w najbliższym dającym się przewidzieć terminie, można wskazać następujące:

1) usługi, których dochodowość – stosunek wydatków, jakie pochłaniają, do przychodów – nie jest możliwa do prostego oszacowania;
2) usługi, wobec których występuje silny społeczny i polityczny sprzeciw wobec powierzenia ich świadczenia partnerowi prywatnemu;

---

[315] B.P.Korbus, M.Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 152.
[316] *Ibidem*, s. 154.

3) usługi, których koszt skalkulowany na zasadach rynkowych nie byłby akceptowalny społecznie (klienci nie byliby w stanie ponieść pełnych – realnych – kosztów ich świadczenia, powiększonych jeszcze o zysk operatora);

4) usługi, które nie podlegają PPP na mocy zbiorowych porozumień (prawa pracy).

Podkreśla się, że w tego rodzaju usługach władze publiczne mogą podjąć pewne działania, umożliwiające ich przyszłe świadczenie w ramach formuły partnerstwa.

Poza wskazanymi grupami usług publicznych istnieją też takie, w stosunku do których nie zdiagnozowano jakichkolwiek bezpośrednich i oczywistych przeszkód w świadczeniu ich w ramach PPP. To właśnie z tej grupy usług władze mogą czerpać pomysły na udane przedsięwzięcia partnerstwa. Niemniej jednak raz jeszcze należy podkreślić, że ostateczne zaklasyfikowanie usług realizowanych w ramach zadań publicznych danego podmiotu publicznego należy przeprowadzić indywidualnie, z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań, w których funkcjonuje dany podmiot. Może bowiem okazać się, że zadanie publiczne, którego w jednej jednostce samorządu terytorialnego nie udaje się ująć w ramach żadnego ze znanych modeli PPP, w innej jednostce można zrealizować w oparciu o tę formułę. Może to wynikać np. ze specyfiki historycznego ukształtowania infrastruktury albo wcześniej przeprowadzonych przekształceń podmiotu publicznego realizującego zadanie publiczne.

W ramach podziału zakresu przedmiotowego przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można wyodrębnić projekty infrastrukturalne (związane wprost z inwestowaniem) oraz projekty eksploatacyjne (dotyczące poprawy efektywności zarządzania realizacją określonych zadań publicznych). Druga grupa projektów od dawna jest realizowana przez rozmaite formy kontraktowania usług publicznych. W ostatnim czasie systematycznie wzrasta znaczenie pierwszej grupy projektów PPP.

Podstawową przesłanką skłaniającą do wzrostu zainteresowania władz publicznych włączaniem partnerów publicznych do realizacji zadań publicznych stał się brak kapitału i zbyt wysokie – w stosunku do możliwości budżetów publicznych – potrzeby inwestycyjne w sferze infrastruktury służącej do wykonywania zadań publicznych. Przesłanką o mniejszym znaczeniu było zainteresowanie podmiotów prywatnych uzyskaniem dostępu do publicznej infrastruktury o odpowiednich parametrach – poparte gotowością zaangażowania kapitałowego w przedsięwzięcie polegające na jej budowie. Zasadniczo, sektor publiczny nie spełnia należycie swoich funkcji w zakresie zarządzania infrastrukturą publiczną, świadczenia usług oraz realizowania inwestycji, prowadząc mało elastyczną politykę w tym zakresie. W grupie niekorzystnych czynników wpływających na stan i rozwój infrastruktury znajdującej się w posiadaniu i zarządzanej w ramach sektora publicznego należy wskazać przede wszystkim[317]:

[317] S.Farrel, *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*, Palgrave, London 1999, s. 18.

– nieodpowiednią politykę planowania i zarządzania infrastrukturą,
– słabe politycznie przewodnictwo, motywowane bardziej lokalnymi niż narodowymi interesami,
– niedopasowanie zasobów finansowych i potrzeb inwestycyjnych na różnych poziomach władzy publicznej,
– brak właściwego poziomu utrzymania i konserwowania obiektów infrastrukturalnych,
– zły dobór parametrów projektu,
– niedopasowanie do popytu na usługi infrastrukturalne,
– niską wydajność i marnotrawstwo zasobów,
– brak finansowej autonomii,
– brak odpowiedzialności za osiągnięte wyniki,
– brak mechanizmów cenowych opartych na kosztach i relacjach rynkowych,
– rozbudowaną biurokrację i kontrolę legislacyjną,
– słaby potencjał samorządów lokalnych do finansowania i wdrażania dużych projektów.

Mniej miejsca w analizach dotyczących przedmiotowej strony projektów partnerstwa publiczno-prywatnego poświęca się drugiej z wymienionych kategorii tego rodzaju przedsięwzięć, tj. nastawionych na zmianę metod zarządzania realizacją zadań publicznych przy wsparciu partnerów prywatnych. Ta forma PPP rozwijała się szybciej niż zaangażowanie sektora publicznego w finansowanie budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury. Po pierwsze, było to znacznie łatwiejsze do zrealizowania – organizacyjnie i finansowo, gdyż nie wymagało dużych nakładów; dla sektora publicznego – zachowującego ostrożność – istotnym aspektem takiej formy PPP było zachowanie większej kontroli nad realizacją zadań, co wynikało z utrzymania własności i niezależności infrastruktury od partnera prywatnego. Po drugie, zaangażowanie podmiotów z sektora prywatnego niemal natychmiast przynosiło jakościową zmianę w metodach zarządzania realizacją zadań publicznych, czego skutkiem były: wzrost dostępności i jakości dóbr i usług publicznych, obniżanie kosztów (obciążenia budżetów publicznych), bardziej racjonalne wykorzystanie majątku publicznego.

Z upływem czasu rozwijały się rozmaite formy PPP włączające partnerów publicznych nie tylko z potencjałem organizacyjno-majątkowym, ale też i kapitałowym. W efekcie wykształciła się cała gama form partnerstwa „pełnego", tj. obejmującego całość (lub niemal całość) działań związanych z realizacją zadań publicznych przez partnerów prywatnych. Naturalną konsekwencją zaangażowania kapitału prywatnego przy wykonywaniu infrastruktury służącej realizacji zadań publicznych jest umożliwienie świadczenia zadań publicznych w taki sposób, aby partnerzy prywatni uzyskali zwrot zainwestowanego kapitału – wraz z ustaloną stopą zysku. Im zaangażowanie partnera prywatnego dotyczy szerszego zakresu działań składających się na realizację zadania publicznego, tym większa szansa na szybszy zwrot z zainwestowanego kapitału, ale również potencjalnie wyższe korzyści, jakie może odnieść podmiot publiczny[318].

[318] W.Gonet, *Komentarz...*, s. 23.

Przyjęcie ustawowej regulacji w zakresie PPP sprzyja poszukiwaniu bardziej kompleksowych rozwiązań w zakresie powierzania przez podmioty publiczne zadań do wykonywania partnerom prywatnym. Rozwiązania opierające się na umowach cywilnoprawnych często prowadzą do „rozdrobnienia" sfery zadań publicznych realizowanych wspólnie z sektorem publicznym, ponieważ dominuje w nich punkt widzenia władz publicznych i motyw korzyści w postaci bezpośredniego obniżenia transferów z budżetu. Partnerstwo w pewnym sensie wypiera dyktat podmiotów publicznych, zmierzając bardziej w stronę negocjacji i transakcji, z czym wiąże się przesunięcie akcentu na prowadzenie dialogu i szersze spojrzenie na kwestię realizacji zadań publicznych. Biorąc pod uwagę wysoką kapitałochłonność niezbędnej do wykonywania tych zadań infrastruktury, jest to zmiana bardzo istotna.

Jak. podkreśla K. Brzozowska, „problemy infrastruktury leżą w gestii sektora publicznego, ponoszącego odpowiedzialność za ilość i jakość usług infrastrukturalnych świadczonych na rzecz określonej społeczności, niezależnie od własności kapitału i sposobu zarządzania obiektami infrastruktury. Rola władz publicznych może mieć różny zakres, ale nigdy nie będzie wyeliminowana; zawsze będzie znacząca, szczególnie w początkowych fazach procesu inwestycyjnego"[319]. Trzeba podkreślić, że zadaniem państwa (w rozumieniu całego sektora publicznego) jest ochrona społeczeństwa. Z tego względu organy administracji publicznej sprawują bezpośredni lub pośredni (poprzez wyspecjalizowane podmioty) nadzór nad realizacją projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. W szczególności od strony bezpieczeństwa obronnego, ochrony środowiska, przestrzegania innych przepisów prawa, jak też mechanizmu regulowania wysokości opłat za świadczone przez sektor prywatny usługi publiczne. Wysokość tych opłat jest elementem polityki publicznej (redystrybucji dochodów). Podstawowa rola administracji publicznej związana jest z koniecznością uzyskania przez partnerów prywatnych niezbędnych pozwoleń oraz koncesji nadawanych przez odpowiednie władze publiczne. Należy podkreślić, że zakres inwestycji w sferze infrastruktury publicznej i wykonywanych za jej pomocą zadań publicznych systematycznie się zwiększa. Sektor publiczny jest zaangażowany w rozmaite projekty infrastrukturalne z uwagi na ważne powody ekonomiczne i polityczne, występuje jednocześnie jako[320]:

– klient – przydzielenie korzyści bezpośrednim użytkownikom infrastruktury,
– regulator – regulowanie działalności o cechach monopolu,
– gwarant – zabezpieczenie przed długoterminowym ryzykiem związanym z inwestycjami infrastrukturalnymi,
– obrońca – zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

---

[319] K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 43.
[320] C.Walker, A.J Smith., *Privatized Infrastructure: The Build Operate Transfer Approach*, Thomas Telford Publ., London 1995, s. 232.

Władze publiczne, a w szczególności rząd, muszą przygotować odpowiednie prawne i organizacyjne ramy pozwalające partnerom prywatnym na udział i przejęcie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, opartych na konkretnych składnikach infrastruktury. Propozycja skorzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego pojawi się zawsze tam, gdzie poważnym problemem jest jakość. Niezadowolenie społeczne z usług publicznych realizowanych bezpośrednio przez podmioty publiczne skłania władze do rozważenia wariantu włączenia partnerów prywatnych do realizacji zadań publicznych; wiążące się z tym możliwości pozyskania kapitału pozwalają na przeprowadzenie inwestycji podnoszących jakość infrastruktury, z czym wiąże się możliwość osiągnięcia wyższego poziomu jakościowego dóbr i usług publicznych.

Realizacja zadań publicznych – jako przedmiot partnerstwa publiczno prywatnego – odnosi się do wyboru, jak to określają A.B. Atkinson i J.E. Stiglitz, spośród dwubiegunowych rozwiązań, mających różne cele do spełnienia. W podmiocie prywatnym problem realizacji strategii polega głównie na wykonywaniu zadań generujących i maksymalizujących zyski. Z tej perspektywy ewentualne zahamowanie procesu podejmowania współpracy przez podmioty publiczne z partnerami prywatnymi wynikać może z ważnych względów politycznych i społecznych – mimo iż względy ekonomiczne wskazywałyby na zasadność podjęcia współpracy.

Coraz większy udział partnerów prywatnych w realizacji zadań publicznych wymaga nie tylko odpowiedniego przygotowania władz publicznych, ale i stworzenia ram prawno-organizacyjnych, które zachęcą podmioty z sektora prywatnego do zaangażowania kapitałowego. W szczególności wskazuje się na potrzebę podjęcia następujących działań[321]:

– stworzenie odpowiedniego zakresu legislacyjnego umożliwiającego wydajne funkcjonowanie sektora prywatnego w infrastrukturze,
– zabezpieczenie otoczenia regulacyjnego równoważącego ryzyko i osiągane wyniki,
– pokonywanie oporu biurokratycznego przed włączeniem sektora prywatnego w projekty prowadzone dotychczas w ramach sektora publicznego,
– zapewnienie sprecyzowanego, przejrzystego i zwięzłego programu udziału publicznego w procesie planowania projektu oraz uwzględnienie kwestii związanych z ochroną środowiska,
– zapewnienie ulg podatkowych dających korzyści sektorowi prywatnemu,
– zapewnienie czasowej ochrony przed wprowadzeniem nadmiernej konkurencji,
– zapewnienie ochrony i wsparcie sponsorów w przypadku wystąpienia zdarzeń siły wyższej,
– minimalizowanie interwencjonizmu państwa terytorialnego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ingerowania w bieżące zarządzanie projektem,
– wsparcie finansowe.

[321] K.Brzozowska, *Partnerstwo*..., s. 44.

Zmiany przepisów (m.in. w efekcie dalszej decentralizacji administracji publicznej), wprowadzanie nowych technologii oraz metod zarządzania, dostępność nowych instrumentów finansowania (także dla projektów o coraz większej złożoności, a zatem wysoce ryzykownych), liberalizacja przepisów dotyczących działalności gospodarczej (zwiększenie swobody) przy niezadowoleniu z publicznych operatorów-wykonawców zadań publicznych – to czynniki, które wpływają na zwiększenie zainteresowania podmiotów z sektora prywatnego możliwością realizowania, na zasadach partnerstwa, zadań publicznych[322]. Zakres wykonywanych obecnie zadań publicznych zmienił się w ostatnich kilkunastu latach znacząco – głównie ze względu na zmiany technologiczne, ale nie można też pominąć czynnika politycznego; presja społeczności lokalnych wymusza na władzach publicznych podejmowanie zadań, które do niedawna miały marginalne znaczenie lub nie występowały w ogóle. Zatem w pewnym zakresie partnerzy prywatni przejmują część zadań dotychczas „zarezerwowanych" dla sektora publicznego, z drugiej zaś strony – część potrzeb, które dotychczas zaspokajano poza sektorem publicznym, jest włączana do katalogu potrzeb zaspokajanych przez sektor publiczny we własnym zakresie lub *de facto* finansowanych z budżetu, lecz wykonywanych przez partnerów prywatnych, współpracujących z podmiotami publicznymi.

Według oceny A. Estache i J. Stronga, wzrost zainteresowania udziałem sektora prywatnego w przedsięwzięciach typu PPP – głównie w sferze infrastrukturalnej – jest spowodowany przyczynami, które ujmuje się w cztery podstawowe kategorie[323]:

1) władze publiczne są coraz bardziej świadome, tego że wobec zbyt szczupłych zasobów finansowych nie są w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie infrastruktury związanych z modernizacją, utrzymaniem i rozwojem obiektów infrastruktury gospodarczej;
2) społeczeństwo postrzega coraz powszechniej kapitał prywatny jako *panaceum* na rozwiązanie problemów finansowania infrastruktury;
3) sektor prywatny może przezwyciężyć trudności w zwiększaniu zdolności technologicznej infrastruktury, z czym sektor publiczny nie może sobie poradzić;
4) władze publiczne mogą wspomagać inwestycje infrastrukturalne kapitału prywatnego w drodze wnoszenia udziałów w postaci aportów rzeczowych (głównie tereny oraz licencje, koncesje) oraz w formie przyznawanych dotacji, gwarancji, poręczeń.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym czynniku, który wywarł silny wpływ na aktualny rozwój PPP i możliwości wykorzystania tej formuły w zarządzaniu realizacją zadań publicznych – są to wieloletnie zaniedbania w sferze infrastruktury, co wiąże się z koniecznością ponoszenia tak wysokich nakładów, że często nie udaje się znaleźć partnera prywatnego, który wyrażałby zainteresowanie zaangażowaniem się w projekt partnerstwa, gdy jego warunkiem jest przeprowadzenie inwestycji. To może być nieosiągalne

[322] J.Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, s. 16.
[323] A.Estache, J.Strong, *The Rise, the Fall, and… the Emerging Recovery of Project Finance in Transport*, "World Bank Working Papers" No. 2387, Washington 2000, s. 2.

w takich sferach, jak wodociągi, kanalizacja, dostawy gazu i energii elektrycznej – zamortyzowanie nakładów inwestycyjnych odnoszących się do całkowitej wymiany lub głębokiej modernizacji sieci czasem może wymagać aż kilkudziesięciu lat. Ryzyko w takich projektach dla partnera prywatnego jest wysokie – trudne do zaakceptowania; z kolei podmiot publiczny może nie wyrazić zgody na zastosowanie wariantu z podwyższeniem cen w celu skrócenia okresu zwrotu z poczynionych nakładów – ten wariant jest możliwy wyłącznie w sytuacji, gdy wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez podmiot w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będzie wyraźnie dostrzegalny – na tyle, by wykazać przed opinią publiczną zasadność podwyżek. Oczywiście istnieje możliwość sięgnięcia po dodatkowe środki ze źródeł zewnętrznych – te są jednak ograniczone, w związku z tym nie każdy może na nie liczyć.

Odnosząc się do ramowego schematu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz określenia relacji wiążących ich strony, można przedstawić kolejną klasyfikację zakresu PPP, w której wyodrębnia się trzy podstawowe kategorie[324]:

1) usługi świadczone na rzecz sektora publicznego będącego nabywcą i użytkownikiem; partner prywatny ponosi odpowiedzialność za sfinansowanie kosztów inwestycji oraz obsługę, natomiast podmiot publiczny jest odpowiedzialny za eksploatację obiektu w ramach swojej działalności statutowej,
2) projekty samofinansujące się; partner prywatny ponosi odpowiedzialność za całość procesu inwestycyjnego i eksploatacyjnego, pobierając opłaty za świadczone usługi,
3) wspólne przedsięwzięcia jako mieszany sposób finansowania na bazie wkładów kapitałowych od partnerów (z sektora prywatnego i sektora publicznego) w projekcie.

W praktyce partnerstwo publiczno-prywatne najczęściej kojarzone jest z budową lub modernizacją infrastruktury publicznej, z czym też związane są ogromne oczekiwania ze strony podmiotów publicznych, które realizują swe zadania w oparciu o często przestarzałą, znajdującą się w złym stanie technicznym, infrastrukturę. Unikalność formuły PPP pozwala na zwiększenie nakładów na tę infrastrukturę, co umożliwia podnoszenie jakości świadczonych usług, ale nie mniej ważnym aspektem partnerstwa publiczno-prywatnego jest włączenie partnerów prywatnych do zarządzania realizacją zadań publicznych – z charakterystyczną poprawą efektywności gospodarowania i poszukiwaniem szans na zwiększenie przychodów ze sprzedaży przez świadczenie dodatkowych usług. Większość zadań publicznych jest świadczona w oparciu o infrastrukturę publiczną, ponieważ zawsze są potrzebne określone urządzenia, instalacje itd. Część zadań publicznych jest wprost nastawiona na realizację infrastruktury, która wykorzystywana jest przez rozmaitych użytkowników (konsumentów) – jest im ona niezbędna w procesie zaspokajania potrzeb indywidualnych.

[324] K.Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 24-25.

Biorąc pod uwagę słabości zarządzania infrastrukturą publiczną i realizowanymi przy jej wykorzystaniu zadaniami, partnerstwo publiczno-prywatne często traktowane jest jako remedium na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury. Dlatego też w sensie przedmiotowym akcentuje się potrzebę finansowania infrastruktury komunalnej, która w przypadku oparcia się tylko na środkach publicznych może nigdy nie zostać wykonana, czego efektem byłoby trwałe pogorszenie standardu realizowanych zadań publicznych. W tej sytuacji zwrócenie się do sektora prywatnego bardzo często jest jedynym wyjściem umożliwiającym urzeczywistnienie planów inwestycyjnych w sferze infrastruktury.

4.2. Specyfika obszarów realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że charakterystyczną cechą sektora publicznego jest tworzenie monopoli naturalnych (głównie w zakresie dostaw energii i wody) zajmujących się świadczeniem usług publicznych w warunkach braku konkurencji i wykorzystujących swoją dominującą pozycję. W monopolach naturalnych generalnie nie występują bodźce promujące wzrost wydajności i jakości świadczonych usług. Usługi świadczone przez monopole naturalne często nie są rzetelne, odznaczają się niską jakością i wysokimi kosztami operacyjnymi, co w efekcie przyczynia się do niemożliwości wygospodarowania wystarczających funduszy na finansowanie następnych inwestycji[325].

Należy też podkreślić, że często podmioty publiczne zajmujące się dostarczaniem usług publicznych nie posiadają wystarczającej autonomii organizacyjnej i finansowej, niezbędnej do ponoszenia odpowiedzialności za osiągane wyniki. Nadal spotykane są przypadki rekompensowana ewidentnego marnotrawstwa i słabej wydajności kolejnymi transferami z budżetu bez obciążania winnych takiej sytuacji, którzy nie spotykają się z dezaprobatą ani przełożonych, ani społeczeństwa. Brak mechanizmu konkurencji jest bezpośrednią przyczyną niestosowania rachunku ekonomicznego przy ustalaniu odpłatności za świadczone usługi, a jednocześnie spadku zainteresowania rozszerzaniem zakresu usług zgodnie z preferencjami użytkowników[326].

Przedstawiona klasyfikacja przedmiotowa projektów PPP wskazuje, że podstawowymi obszarami zawierania partnerstwa są szeroko pojęte usługi publiczne. Spełniają one kluczową rolę w zaspokajaniu indywidualnych i zbiorowych potrzeb społeczeństwa i poszczególnych społeczności. W pewnym sensie usługi publiczne warunkują także normalne funkcjonowanie zbiorowości, do których są adresowane – ułatwiają m.in. występowanie interakcji społecznych (np. drogi), wspomagają rozwój indywidualny jednostek pozwalając im osiągnąć ich cele.

Usługi publiczne – zaliczane do szerszej kategorii dóbr publicznych –

---

[325] D. Ehrhardt, R. Burdon, *Free Entry in Infrastructure*, "World Bank Working Papers" No. 2093, Washington 1999, s. 3.
[326] K.Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 19.

można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza grupa (dobra publiczne *sensu stricto*) stanowią tę sferę zaspokajania potrzeb społecznych, która charakteryzuje się brakiem jakichkolwiek możliwości ustalenia konkretnych beneficjentów (adresatów, odbiorców), a zatem – brakiem możliwości obliczenia indywidualnego kosztu usług lub dobra zaspokajającego potrzeby i tym samym ceny nawiązującej do tego kosztu[327]. Dobra i usługi publiczne tego typu nie mogą być więc wytwarzane przez podmioty sektora prywatnego oraz rozdzielane za pośrednictwem mechanizmu rynkowego. „Za cechę wyróżniającą dobra publiczne przyjmuje się brak możliwości uzależnienia dostępu do dóbr publicznych od zapłaty ceny za skorzystanie z nich. Dobra publiczne nie są dostarczane pojedynczym osobom, ale określonym wspólnotom jako jednorodnej zbiorowości"[328].

Biorąc pod uwagę powyższą definicję dóbr publicznych sensu *stricto*, należy do nich zaliczyć nie tylko obronę narodową oraz bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny, ale też większość administracji publicznej, ochronę środowiska, ogólnie dostępne drogi publiczne i część urządzeń tzw. gospodarki komunalnej. Należy jednak podkreślić, że istnieją też i takie dobra i usługi publiczne, które mogłyby być wytwarzane przez podmioty sektora prywatnego i rozdzielane w sposób typowy dla mechanizmów rynkowych, tj. metodą transakcji kupna-sprzedaży konkretnych usług po cenach rynkowych. Jest to odrębna grupa dóbr publicznych (*sensu largo*), które powstają w efekcie świadomych decyzji politycznych, podejmowanych przez organy władzy publicznej. Przyjmuje się, że przesłanką takich decyzji są korzyści społeczne oraz gospodarcze, związane z przejęciem przez państwo procesów wytwarzania części usług i świadczeń zaspokajających potrzeby społeczne w trybie konsumpcji indywidualnej. Rozciągnięcie na nie konsumpcji zbiorowej, tj. organizowanie i finansowanie tychże usług i świadczeń (przy równoczesnym wyłączeniu mechanizmów rynkowych) uznawane jest we współczesnych państwach za korzystne ze względów gospodarczych (tzw. inwestycje w człowieka) oraz społecznych (zasada sprawiedliwości społecznej, wykluczająca tolerowanie ekstremalnego niedostatku, oznaczającego brak jakichkolwiek środków do życia[329]).

Należy jednak podkreślić, że stopniowe rozszerzanie zakresu dóbr publicznych wskazanej grupy prowadzi jednak władze publiczne (państwo i samorządy terytorialne) do szczególnego typu pułapki. Polega ona na równoczesnym wzroście obciążenia finansów publicznych kosztami usług i świadczeń społecznych oraz

---

[327] R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw – Hill Book Company, New York – Toronto 1984, s. 47-54.

[328] E.Denek, J.Sobiech, J.Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 82.

[329] P.H.Dembiński, *Kapitalizm z ludzką twarzą. Kapitalizm staje przed pytaniem natury cywilizacyjnej: do jakiego poziomu biedy i niepewności można sprowadzać słabych i najsłabszych w imię rentowności kapitału i wzrostu PKB?*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 262, s. A6.

stopniowym narastaniu dyskomfortu ich beneficjentów, których potrzeby rosną z reguły szybciej niż możliwości ich zaspokajania. Te wiążą się z ograniczeniami budżetowymi – mającymi charakter obiektywny i polityczny, co prowadzi do szczególnego typu wyboru wzajemnie sprzężonego.

Szczególne znaczenie dla realizacji zadań publicznych, a wśród nich usług społecznych, ma aspekt finansowy. Podkreśla się, tu niekorzystny z punktu widzenia równowagi w systemie finansów publicznych, proces stałego wzrostu wydatków, gdzie szczególne miejsce zajmują wydatki służące realizacji celów szeroko rozumianej polityki socjalnej. Ten aspekt powinien skłaniać organy władzy publicznej, decydujące m.in. o zakresie i formach planowania oraz realizowania wspomnianych wydatków, do podejmowania prób ich racjonalizacji, czyli ograniczenia poziomu wydatkowanych kwot, a także zmniejszenia skali marnotrawnego, niegospodarczego ich wykorzystania.

W literaturze przedmiotu prezentowane są koncepcje, które wskazują kierunek poszukiwania sposobów racjonalizacji wydatków budżetowych na usługi publiczne. S. Owsiak wskazuje cztery takie możliwości[330].

Po pierwsze, postuluje się ograniczanie poziomu wydatków publicznych drogą redukowania oferty dóbr i usług publicznych, czyli ograniczenie zasięgu zadań publicznych.

Po drugie, należy wprowadzać zmiany w organizacji i metodach finansowania usług społecznych, zmierzające do bardziej oszczędnego, a zarazem efektywnego realizowania zadań objętych wskazanymi wyżej wydatkami ostatecznymi (nabywczymi). Chodzi tutaj więc m.in. o przekształcenia tych instytucji sektora publicznego, które bezpośrednio zaspokajają potrzeby społeczne w ramach konsumpcji zbiorowej, a także o wprowadzanie – stosownie do możliwości wyznaczonych głównie przez decyzje polityczne, tworzące konkretny model państwa bardziej lub mniej opiekuńczego – odpłatności za usługi społeczne finansowane z publicznych środków. Może tu wchodzić w grę:

1) odpłatność właściwa, tj. obciążająca bezpośrednio poszczególnych beneficjentów określonych usług społecznych, której poziom może wahać się od odpłatności symbolicznej, stanowiącej w istocie nie tyle źródło dochodów zmniejszających obciążenie finansów publicznych, ile instrument regulowania popytu na konkretny rodzaj usługi, do odpłatności bliskiej pełnemu pokryciu kosztów tej usługi albo nawet pokrywającej w pełni ów koszt wraz z ewentualną nadwyżką, tworzącą coś w rodzaju zysku jednostki świadczącej usługi; byłaby to zatem pełna komercjalizacja usług społecznych w rozumieniu usług świadczonych przez jednostki sektora publicznego, niejako wbrew zasadzie, iż zysk jako cel działalności powinien być w sektorze publicznym wykluczony;

2) odpłatność refundowana dzięki procesom redystrybucji określonego typu dochodów publicznych, np. refundowanie kosztów usług medycznych świadczonych przez publiczne zakłady służby zdrowia dzięki redystrybucji wpływów pochodzących z wyodrębnionej składki ubezpieczenia zdrowotnego i rozdzielanych następnie przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

---

[330] Owsiak S., *Finanse...*, s. 244-276.

W obu przypadkach dochody z odpłatności tworzą potencjalne warunki powiązania ich z wydatkami konkretnych instytucji budżetowych na realizację określonego typu usług społecznych. Dzięki takiemu powiązaniu uruchomione mogą być również w sferze finansów publicznych pewne elementy rachunku ekonomicznego, skłaniające do racjonalizacji sposobu organizowania działalności danej jednostki (np. wielkość i struktura zatrudnienia niezbędna dla funkcjonowania tejże jednostki) oraz do bardziej oszczędnego, a zarazem efektywnego wydatkowania pozostających do jej dyspozycji środków finansowych.

Po trzecie, wskazuje się na potrzebę zmian metod planowania i programowania finansowo-budżetowego, zmierzających do wydłużenia horyzontu czasowego, a tym samym do racjonalizacji podejmowania decyzji dotyczących wyboru zadań publicznych, uznawanych za ważne i pilne (priorytetowe) w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy oraz sposobów organizacyjno-technicznych realizowania tych zadań metodą np. zamówień publicznych dla podmiotów sektora prywatnego lub własnymi siłami podmiotów sektora publicznego.

Po czwarte, podkreśla się znaczenie decentralizacji terytorialnej zadań publicznych, polegającej na przekazywaniu poszczególnych, konkretnych zadań na szczebel samorządu terytorialnego, przy czym uznaje się za oczywiste, że procesy przesuwania zadań publicznych na niższe szczeble w pionowej strukturze sektora publicznego powinny być oparte na respektowaniu zasady subsydiarności, tj. sytuowaniu możliwie dużej części zadań publicznych na szczeblu podstawowym wspomnianej struktury – czyli w gminach. Na tym poziomie powinno też koncentrować się podejmowanie decyzji w sprawie ewentualnego dalszego przekazywania zadań do realizacji przez inne podmioty (w tym należące do kapitału prywatnego).

Wymienione powyżej drogi zmian w realizacji zadań publicznych wskazują na aspekt finansowy jako najbardziej wrażliwy element systemu wykonywania tych usług. Można przy tym zauważyć, że oparcie się wyłącznie na środkach budżetowych w finansowaniu zadań publicznych prowadzi do pogłębiania się nierównowagi pomiędzy potrzebami a możliwościami zaspokajania tych potrzeb. Z tego względu wskazuje się na cztery kierunki przekształceń dotychczasowego modelu finansowania usług publicznych[331]:

1) bezpośrednie finansowanie zadań publicznych w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej, dokonywane przez obciążenie wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, powinno ulegać stopniowemu ograniczaniu;

2) powinna być kontynuowana konsekwentna, wspierana przez Unię Europejską, strategia decentralizacji terytorialnej w zarządzaniu i finansowaniu zadań publicznych, polegająca na sukcesywnym przekazywaniu na niższe, samorządowe segmenty pionowej struktury sektora publicznego określonych zadań publicznych, które nie muszą – a nawet nie powinny – pozostawać pod bezpośrednim zarządem organów administracji państwowej; oznacza to realizację procesu rozszerzania zasięgu zadań samorządu terytorialnego, a także wzrost wydatków budżetów samorządowych – wychodzi się bowiem z założenia, iż wydatki budże-

[331] H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, *Usługi...*, s. 248.

towe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są przede wszystkim konsekwencją (pochodną) przekazywanych im zadań obligatoryjnych;

3) należy skrupulatnie badać możliwości oraz potencjalne skutki stopniowej, a zarazem ostrożnej, selektywnej prywatyzacji (komercjalizacji) niektórych usług społecznych;

4) nową, torującą sobie stopniowo miejsce w świadomości społecznej drogą zracjonalizowania, tj. obniżenia kosztów usług społecznych, jest wykorzystywanie tzw. trzeciego sektora[332], stanowiącego pomost pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym, którego podmioty mogą dobrowolnie tworzyć źródła finansowania zadań szczególnie użytecznych społecznie, w tym sięgać po środki z różnych źródeł jednocześnie.

Zagadnienie finansowania usług publicznych należy odnosić do dwóch aspektów: tworzenia odpowiedniej infrastruktury, za pomocą której są one realizowane, oraz finansowania bieżącej działalności jednostek, które tych usług dostarczają. Obie te sfery są równie ważne dla właściwego wykonywania zadań publicznych, ale możliwy jest ich rozdział, co w efekcie pozwala na lepsze określenie polityki finansowania całej sfery usług społecznych. Niemniej jednak wciąż dominuje podejście, które w finansowaniu sfery zadań publicznych zakłada utrzymanie jednolitości wydatków inwestycyjnych i bieżących. Można wskazać następującą triadę źródeł finansowania usług społecznych[333]:

1) publiczne zasoby finansowe gromadzone metodami właściwymi gospodarce budżetowej, tj. przede wszystkim poprzez przymusowe nakładanie podatków – zasoby te dzielą się na budżet państwa i budżety samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza gmin;

2) prywatne zasoby finansowe angażowane w działalność komercyjną, uzupełniającą zasoby publiczne, służące finansowaniu usług edukacyjnych, zdrowotnych itp.;

3) zasoby finansowe służące realizacji celów społecznie użytecznych, tj. zadań zaliczanych rutynowo do kategorii zadań publicznych, ale tworzone metodą odmienną od tej, która stosowana jest w zakresie gospodarki budżetowej; w tym przypadku zasoby gromadzone są dzięki dobrowolnemu przekazywaniu środków pieniężnych i dóbr materialnych (zwłaszcza nieruchomości – gruntów

---

[332] *Trzeci sektor* to określenie używane wobec ogółu organizacji pozarządowych. Termin ten nawiązuje do podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Według tej typologii pierwszy sektor to administracja publiczna, określana też niekiedy jako sektor państwowy. Drugi sektor to sfera biznesu, czyli wszelkie instytucje i organizacje, których działalność jest nastawiona na zysk, nazywany też sektorem prywatnym. Trzeci sektor to ogół prywatnych organizacji, działających społecznie i nie dla zysku, czyli organizacje pozarządowe (organizacje *non-profit*). Inna nazwa stosowana wobec tych organizacji to organizacje społeczne lub organizacje użyteczności publicznej. Aktywność ich jest najwyraźniejsza w dziedzinie ochrony zdrowia, szeroko rozumianej pomocy społecznej, akcji charytatywnych i edukacji, czyli w działaniu dla dobra publicznego.

[333] H.Sochacka-Krysiak, R.Małkowska, *Usługi...*, s. 253-255.

i budynków) na rzecz wymienionych wyżej celów; wspomniane dobrowolne przekazywanie majątku (w obu postaciach), zwane potocznie sponsoringiem i realizowane przez podmioty sektora prywatnego – zarówno przez przedsiębiorstwa prywatne, jak i gospodarstwa domowe (osoby fizyczne) – może następować jednorazowo, np. w postaci aktu darowizny lub zapisu testamentowego albo też może mieć charakter systematycznego wspierania finansowego określonych instytucji lub przedsięwzięć typu np. okresowych festiwali muzycznych, teatralnych; opisane wyżej źródła finansowania usług i świadczeń społecznych reprezentuje tzw. trzeci sektor, zwany też sektorem społecznym, pozarządowym, *non-profit* itp., które to nazwy wyraźnie wskazują, iż sektor ów plasuje się w przestrzeni dzielącej dwa podstawowe i w jakimś sensie przeciwstawne sektory: publiczny oraz prywatny.

Kwestia racjonalizacji wydatków publicznych oraz ogólnie – finansowania zadań publicznych (w tym usług społecznych) uwarunkowana jest specyfiką poszczególnych usług, przynależnych do trzech grup występujących w zakresie działalności gmin jako podmiotów samorządowej władzy publicznej, a zarazem lokalnych podmiotów gospodarczych; wśród nich usługi społeczne odgrywają rolę szczególną.

Usługi administracyjne, stanowiące instrumentarium niezbędne do bieżącego funkcjonowania lokalnych struktur władzy publicznej, powinny bez zastrzeżeń i ograniczeń podlegać procesom racjonalizacji wynikającej z koncepcji nowego zarządzania publicznego, natomiast usługi komunalne – związane głównie z utrzymaniem i funkcjonowaniem infrastruktury lokalnej – w dość znacznym zakresie mogą być poddawane nowoczesnym metodom zarządzania, w szczególności partnerstwa publiczno-prywatnego. Z kolei usługi społeczne (można je podzielić na kilka grup, tj. zdrowotne, edukacyjne, kulturalne, sportowo-rekreacyjne, opiekuńczo-socjalne itd.), reprezentują dość skomplikowaną dziedzinę aktywności gospodarczo-społecznej samorządów gminnych.

Należy rozdzielić usługi, których świadczenie przez gminy ma nie tylko walor *sensu stricto* społeczny, ale również stanowi warunek pomyślnego rozwoju gospodarczego zarówno w mikro-, jak i w makroskali. Teza ta wyznacza linię demarkacyjną między czterema rodzajami usług społecznych (usługi zdrowotne, edukacyjne, kulturalne i sportowo-rekreacyjne), określanymi niekiedy jako inwestycje w człowieka, oraz piątą grupą usług, określoną wyżej jako opiekuńczo-socjalną. Usługi te najmniej nadają się do poddawania ich procesom ekonomizacji w rozumieniu poszukiwania sposobów poprawienia relacji między nakładami oraz efektami. Efekty te w większości należą do kategorii wyników niemierzalnych w sensie wąskoekonomicznym, chociaż jednocześnie nie kwestionuje się ich społeczno-etycznego znaczenia dla humanitaryzacji stosunków międzyludzkich. Co więcej, można nawet dostrzegać pewne korzyści społeczno-gospodarcze wynikające z rozwoju tego rodzaju usług, a mianowicie typowe

dla sfery usług w ogóle[334] wykorzystanie tej formy aktywności ludzkiej w celu redukowania rozmiarów bezrobocia, generowanego przede wszystkim przez coraz mniejsze zapotrzebowanie przemysłu i rolnictwa na tzw. pracę żywą. Stąd też, jak podkreśla S. Dunin-Wąsowicz, „nasze zasoby pracy, położenie geograficzne i zyskana już konkurencyjność przemawiają raczej za nastawieniem się na działalność usługową niż wytwórczą"[335]. Rozwój usług publicznych nie powinien jednak być wyłącznie domeną sektora publicznego, ponieważ oznaczałoby to ograniczanie możliwości działania sektora prywatnego. Co więcej, biorąc pod uwagę ograniczoność środków publicznych przeznaczanych na realizację usług społecznych, zwiększenie aktywności sektora prywatnego jawi się jako sposób – w zasadzie jedyny dostępny – na lepsze zaspokojenie potrzeb w zakresie dostarczania tych usług.

Odpowiedzi na nurtujące władze samorządowe pytania dotyczące możliwości bardziej efektywnego realizowania zadań publicznych i wykorzystania w tym celu współpracy z partnerami prywatnymi powinna udzielić wspomniana już inwentaryzacja usług komunalnych. To, jakie zadania i w jakim zakresie mogą być realizowane lepiej i taniej, wynika z pewnych przesłanek szerszej natury, niemniej jednak każda jednostka samorządu terytorialnego jest inna, funkcjonuje w określonym otoczeniu, rozwija własne formy świadczenia usług komunalnych oraz ich finansowania. Inwentaryzacja tych usług powinna dać możliwość uzyskania odpowiedzi na następujące przykładowe pytania[336]:

1) jaki jest rodzaj (forma prawno-organizacyjna i podstawowe parametry) przedsiębiorstwa/podmiotu dotychczas świadczącego daną usługę publiczną (status, wielkość itp.)?
2) kto jest beneficjentem usługi i jak zmienia się zakres podmiotowy odbiorców?
3) jakiego rodzaju jest analizowana usługa i jaki ma zasięg terytorialny?
4) czy i jakie środki publiczne zostały danemu podmiotowi przekazane przez podmiot władzy publicznej lub są użytkowane na innej podstawie?
5) jakie są opłaty za usługę (polityka taryfowa)?
6) czy występuje w danym przypadku monopol naturalny?

Stworzenie raportu obrazującego m.in. metody i poziom jakości świadczenia usług publicznych pozwala na sporządzenie swoistej „mapy usług publicznych" oraz sformułowanie wniosków odnośnie do występujących deficytów – odchyleń od pewnej „normy" w poziomie jakości i kosztów świadczenia tych usług[337]. Jednak przed podjęciem decyzji o wdrożeniu nowej metody realizacji zadań publicznych

[334] Szerzej na ten temat M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
[335] S. Dunin-Wąsowicz, *Nadzieja w usługach*, „Rzeczpospolita" z dni 26-27 listopada 2005 r., s. 4.
[336] J.Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 75.
[337] Zasady budowy takiego systemu monitoringu usług opublikował Związek Miast Polskich: *Monitorowanie usług publicznych w miastach*, Poznań 1999.

w drodze kontraktu PPP należy dokonać analizy szerszej, tj. uwzględniającej otoczenie bliższe i dalsze. W wielu jednostkach władzy publicznej nie dostrzega się konieczności prowadzenia takich systematycznych analiz, tymczasem turbulentność otoczenia nie jest cechą wyłącznie odnoszącą się do sfery przedsiębiorstw prywatnych, lecz w coraz większym stopniu uwidacznia się także w działalności jednostek władzy publicznej, wpływając na warunki realizacji zadań publicznych.

Powyższe spostrzeżenie wskazuje na potrzebę uwzględnienia w analizach poprzedzających zawarcie kontraktu PPP także i badania otoczenia, w którym działa jednostka władzy publicznej. Uwzględnić należy przy tym takie czynniki, jak[338]:

1) rozmiar jednostki terytorialnej zarządzanej przez podmiot władzy publicznej, wpływający na wolumen świadczonych usług, tj. wielkość rynku obecnego i potencjalnego (jest to kwestia decydująca z punktu widzenia atrakcyjności danego obszaru dla kapitału prywatnego);
2) potrzeby danej jednostki publicznej – np. inwestycyjne, w połączeniu z analizą możliwości budżetu, którym dysponuje;
3) uwarunkowania społeczne: zasobność/możliwości płatnicze mieszkańców, poziom bezrobocia, zjawiska demograficzne, które mogą rzutować na popyt na usługi publiczne;
4) stan ochrony środowiska, zgodność z wymaganymi (także przyszłymi) parametrami, w tym z ustaleniami wyższego rzędu;
5) sytuacja podmiotów dotychczas świadczących dane usługi publiczne – ich finanse, kadra, majątek wraz z dostępnymi technologiami, dotychczasowe doświadczenia, zakres działania (czy usługi publiczne są świadczone przez wyspecjalizowane podmioty, czy też przez zakłady wielobranżowe), zagadnienia prawne – np. tytuły prawne do posiadanych nieruchomości;
6) zainteresowanie danym rodzajem usług i możliwymi w przyszłości przekształceniami: obok podmiotu świadczącego usługi są to przykładowo ich odbiorcy, organy samorządu terytorialnego, instytucje polityczne, kluczowe podmioty gospodarcze, pracownicy podmiotów publicznych, media itp.

Dominujące znaczenie w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego mają i będą mieć projekty infrastrukturalne, w większości przypadków warunkujące możliwość podejmowania kolejnych działań, tj. zawierania partnerstwa w zakresie realizacji zadań publicznych. Potrzeby inwestycyjne są znacznie większe niż realne możliwości ich realizacji i finansowania[339]. Zatem często występuje problem wyboru jednego produktu z kilku alternatywnych, technicznie wykonalnych, realizujących różne cele publiczne. To wskazuje, jak bardzo ważnym elementem polityki podmiotu publicznego w zakresie korzystania z formuły PPP jest etap analiz i inwentaryzacji usług publicznych, z czym wiąże się określenie priorytetów realizacyjnych. Należy podkreślić, że każdy wybór dokonywany w obszarze wyko-

[338] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 76.
[339] K.Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 55.

nywania zadań publicznych powinien być optymalny w stosunku do społecznych oczekiwań. W rzeczywistości jednak występuje wiele ograniczeń utrudniających racjonalny wybór, które grupuje się jako[340]:

– ograniczenia fizyczne odnoszące się do fizycznych relacji między nakładami inwestycyjnymi (wybór parametrów fizycznych i technologicznych obiektu) a możliwymi do osiągnięcia efektami,
– ograniczenia prawne – wyboru dokonuje się w ramach obowiązującego prawa,
– ograniczenia alokacyjne – wyboru dokonuje się w ramach ograniczonych zasobów publicznych i z konieczności ich przemieszczeń,
– ograniczenia budżetowe sprowadzające się do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze źródeł wewnętrznych (dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych), a także do zdolności władz publicznych do zaciągania kredytów i pożyczek.

W Polsce istnieje potrzeba szybkiego zrealizowania dużych i bardzo dużych inwestycji w większości z tych sektorów[341]. Najbardziej zaawansowane przygotowania do wykorzystania metody partnerstwa publiczno-prywatnego odnoszą się do sektora transportowego (zarówno miejska, jak i ogólnokrajowa infrastruktura kolejowa i drogowa), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz inicjatywy w sektorze energetycznym na poziomie lokalnym i regionalnym. Wykonanie dużych projektów we wskazanych sektorach należy także odbierać w kategorii nadania impulsów rozwojowych dla całej gospodarki, ponieważ wskazane typy przedsięwzięć inwestycyjnych są np. pracochłonne, co oznacza wzrost zatrudnienia. Ponadto wiążą się one z absorpcją funduszy unijnych i wykorzystaniem linii kredytowych przyznanych Polsce przez międzynarodowe banki – środki te wpłyną na ożywienie całej gospodarki.

4.3. Charakterystyka wybranych obszarów funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Zakres uregulowań dotyczących możliwości realizowania przedsięwzięć we współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi w oparciu o przepisy szczególne – poza ustawą o PPP – jest znaczny, a ponadto ewoluował w czasie. Aktywność władz samorządowych poszukujących najbardziej efektywnych formuł wykonywania poszczególnych zadań publicznych doprowadziła do wypracowania szeregu rozmaitych rozwiązań (część z nich ma charakter modelowy, można je łatwo powielać, inne mają charakter incydentalny) w oparciu o istniejące przepisy, które można określić jako „ustrojo-

[340] T. Kamińska, *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 112-113.
[341] J.Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria...*, s. 38-39.

we" w zakresie poszczególnych zadań publicznych, których wykonawcami są jednostki samorządu terytorialnego.

Jednym z czynników, który wpłynął na ukształtowanie się ramowych zasad współpracy sektorów publicznego i prywatnego w zakresie realizacji zadań publicznych przypisanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego – w tym zwłaszcza gminom – było stworzenie mechanizmu ich zlecania, wraz z przekazywaniem środków na ich realizację. Rozwój współpracy, szczególnie z organizacjami pozarządowymi, skłonił ustawodawcę do wprowadzenia ustawowej delegacji do podejmowania współpracy w zakresie realizowania zadań publicznych – w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 13 została ustanowiona norma pozwalająca na zlecanie wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym o statusie pożytku publicznego. Na podstawie cytowanego przepisu samorządy gminne opracowują zasady przekazywania takich zadań, a także zapewniają w budżecie środki na ich realizację. W tym wypadku najczęściej stosuje się formułę konkursową, która pozwala na wybór najbardziej atrakcyjnej dla władz samorządowych formy realizacji zadań – zwykle ze sfery społecznej.

Poważniejsze problemy związane z zawiązaniem partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiają się w przypadku zadań pochłaniających duże kwoty z budżetu samorządowego. Przeprowadzenie procedur pozwalających na przekazanie zadania do realizacji przez partnera prywatnego wiąże się z koniecznością spełnienia wymogów, które można określić jako „ostrożnościowe" – dotyczących zarówno dysponowania środkami publicznymi, jak też odnoszących się do rozkładu ryzyka pomiędzy współpracujące strony (podmiot publiczny i partnera prywatnego) oraz finalnej odpowiedzialności za wykonywanie zadań przez władze samorządowe. Przy zadaniach ze sfery gospodarki komunalnej pojawia się także kwestia użytkowania infrastruktury służącej ich realizacji – finansowania jej budowy i utrzymania.

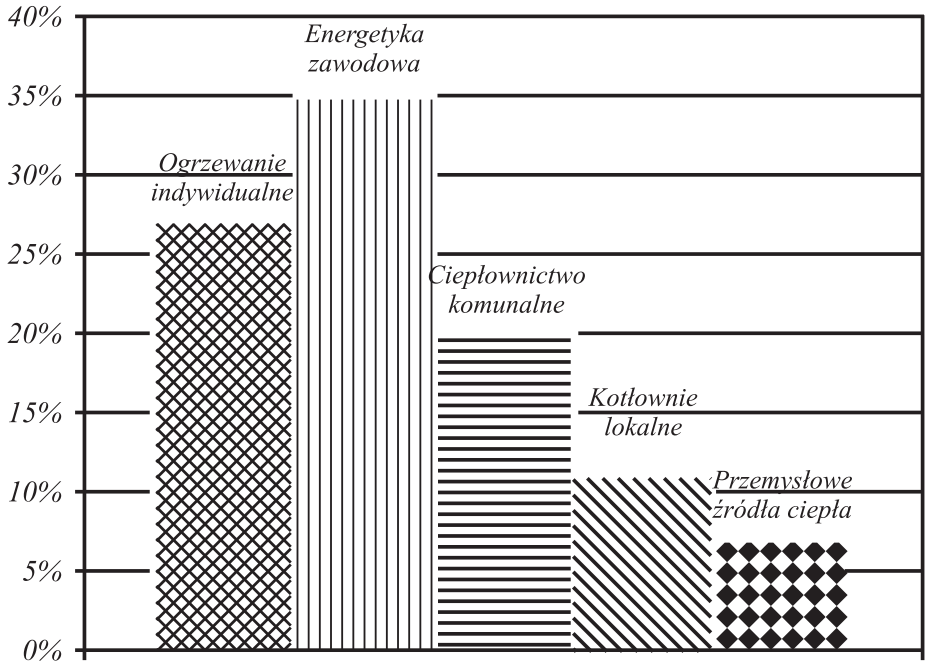
Warto przy tym podkreślić, że na długo przed uchwaleniem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym pojawiły się opinie o potrzebie stworzenia instrumentów prawnych i finansowych, które umożliwią zwiększenie zakresu współpracy sektora publicznego i partnerów prywatnych – a więc *de facto* przedsięwzięć typu PPP. Przykładem może być przytoczona już ustawa o gospodarce komunalnej, w której w odniesieniu do działalności w sferze użyteczności publicznej zaproponowano katalog form jej realizowania także poza sektorem publicznym – przez podmioty prywatne i w ramach współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Wychodząc z ogólnych zasad przekazywania takich zadań do wykonania podmiotom prywatnym, można – w oparciu o regułę swobody kontraktowej – wywieść określone modele organizacyjne współpracy sektorów, zapewniające optymalny poziom realizacji usług komunalnych.

4.3.1. Usługi komunalne

4.3.1.1. Ciepłownictwo

Polska znajduje się w strefie klimatycznej, w której ogrzewanie budynków jest koniecznością, a sezon grzewczy trwa nawet pół roku. Ponadto przez cały rok gospodarstwa domowe i zakłady przemysłowe generują popyt na gorącą wodę oraz parę wodną. To sprawia, że branża ciepłownicza jest dużym i prężnym sektorem gospodarki, który zatrudnia ok. 40 tys. osób, a którego obroty sięgają ok. 13-13,5 mld zł rocznie. Energię cieplną dostarczają na rynek przede wszystkim elektrociepłownie oraz ciepłownie zawodowe (ciepłownie i kotłownie komunalne), ale pewna ilość energii pochodzi z przemysłowych źródeł ciepła[342].

Wykres 1. Szacunkowa struktura wielkościowa źródeł ciepła dostarczanego odbiorcom w miastach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

Na rynku energetyki cieplnej konkurencję dla dostawców ciepła stanowią indywidualne systemy ogrzewania, w których wykorzystuje się gaz, olej opałowy czy węgiel. Wzrasta także w tym przypadku zastosowanie nowoczesnych technologii, m.in. kosztownym, ale opłacalnym rozwiązaniem jest tzw. pompa ciepl-

[342] R. Bedziński, *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych. Analizy rynków usług komunalnych*, Gdynia 2004, opublikowano pod adresem: http://www.komunalne.info (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 3.

na. Alternatywą dla tradycyjnych źródeł są także instalacje pozyskujące wody geotermalne. Jednak, mimo znacznych zasobów tej wody, koszt potrzebnej infrastruktury przekracza możliwości finansowe większości gmin. Najprawdopodobniej w przyszłości, m.in. dzięki funduszom proekologicznym, zwiększy się wykorzystanie tych bogactw[343].

Po 1990 r. większość państwowych przedsiębiorstw ciepłowniczych skomunalizowano. Nieodpłatna komunalizacja na rzecz gmin następowała w całości lub w formie zorganizowanej części przedsiębiorstwa, co doprowadziło do rozproszenia sektora ciepłowniczego. Dlatego też przeciętna wielkość przedsiębiorstwa ciepłowniczego, jego potencjał ekonomiczny oraz zakres terytorialny zostały znacznie ograniczone. Komunalizacji jednak nie realizowano konsekwentnie, Skarb Państwa zachował własność ważniejszych elektrociepłowni, a w niektórych przypadkach przedsiębiorstw dystrybucyjnych. W latach 90. XX w. gminy i skarb państwa, jako główni właściciele przedsiębiorstw ciepłowniczych, działali zachowawczo. Nie doszło do ich znaczącej prywatyzacji, dlatego sektor ciepłowniczy długo był zdominowany przez właścicieli publicznych. Pojawiały się sporadyczne tylko przypadki prywatyzacji kapitałowej czy wdrożenia modelu operatorskiego. Proces ten uległ dopiero przyspieszeniu po wprowadzeniu nowego Prawa energetycznego w 1997 r. Gminy dostrzegły możliwość osiągnięcia znacznych korzyści budżetowych z tytułu sprzedaży akcji bądź udziałów. To wpłynęło na decyzję wielu gmin na poszukiwanie inwestorów, dlatego w ciągu kilku lat prawie czwarta część firm ciepłowniczych została sprywatyzowana. Jednak w latach 2005-2006 tempo przekształceń w sektorze ciepłowniczym uległo osłabieniu. Samorządy lokalne, które chciały się pozbyć majątku ciepłowniczego głównie z uwagi na potrzeby budżetu, prawdopodobnie już wykonały takie transakcje. Majątek przedsiębiorstw ciepłowniczych jest generalnie zdekapitalizowany. Pozostały zapewne samorządy, w których ciepłownictwo jest silne, toteż gminy nie chcą się ich pozbywać[344].

Właściciele z sektora publicznego w zasadzie nie inwestują z budżetu we własne przedsiębiorstwa. Struktura źródeł finansowania w przedsiębiorstwach ciepłowniczych mierzona wskaźnikiem pokrycia nakładów inwestycyjnych nadwyżką finansową w większości województw wskazuje na posiadanie własnych środków finansowych na realizację planów inwestycyjnych. W związku z tym, że wiele przedsiębiorstw w kolejnych latach obecnej dekady nie osiągnęło zysku, głównym składnikiem nadwyżki finansowej była amortyzacja. Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw ciepłowniczych była i jest generalnie zła, rentowność i płynność finansowa systematycznie się pogarszała.

W ciepłownictwie początek przemian gospodarczych z ostatniej dekady XX w. wpłynął na załamanie produkcji, jednak wkrótce zaczęła ona

---

[343] *Ibidem,* s. 4.

[344] J.Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 161.

wzrastać. Od 1997 r. można było zaobserwować stały regres, który wynikał z gwałtownej podwyżki cen ciepła, która miała miejsce w 1997 r. i 1998 r. ze względu na zamieszanie spowodowane wdrażaniem prawa energetycznego oraz czasowego odwieszenia zakazu niekontrolowanych podwyżek. Wzrost cen spowodował ograniczenie popytu, do 2000 r. roczne spadki produkcji ciepła wynosiły nawet 5-7%, a łączny spadek wyniósł 22%. W 2001 r. nastąpił wzrost sprzedaży o 4%, ale już w następnym roku wróciła tendencja spadkowa, zmniejszenie sprzedaży wyniosło 6%[345]. Jednak w ocenie Ministerstwa Gospodarki sytuacja ciepłownictwa na tle innych podsektorów energetyki była relatywnie dobra[346].

Sprzedaż ciepła najczęściej dokonuje się za pośrednictwem firm przesyłających i redystrybuujących gorącą wodę, rzadziej ciepło dociera bezpośrednio od producenta do odbiorcy. W 1997 r. wprowadzono prawo energetyczne, które reguluje zasady m.in. obrotu energią cieplną. Zgodnie z nimi duże przedsiębiorstwa, które wytwarzają, przesyłają oraz zajmują się obrotem takiej energii muszą ubiegać się o koncesję. Państwo wpływa ponadto na obrót ciepłem poprzez wprowadzanie taryfikatorów cen ciepła, ograniczenia podwyżek cen, podatek VAT. Należy stwierdzić, że sektor ciepłowniczy po etapie komercjalizacji jest wciąż prywatyzowany. Oznacza to, że polityka państwa ma jeszcze dość duży wpływ na teraźniejszość oraz przyszłość ciepłownictwa[347]. Jednak z drugiej strony można stwierdzić za J. Zysnarskim, iż przed pojawieniem się zdefiniowanych ustawowo szczegółowych zasad tworzenia cen za energię cieplną sektor ciepłowniczy był uważany za niepodatny na partnerstwo publiczno-prywatne. Zmiana nastąpiła wtedy, gdy władze lokalne straciły wpływ na kształtowanie cen[348].

Stawki opłat za usługi przesyłowe stosowane w rozliczeniach z odbiorcami ciepła są pojęciem umownym, określonym każdorazowo w rozporządzeniu „taryfowym". Faktyczne świadczenie usług przesyłowych w sieci ciepłowniczej występuje jedynie w przypadku przesyłania do odbiorców ciepła zakupionego od innych podmiotów, natomiast w przypadku przesyłania do odbiorców ciepła wytworzonego we własnych źródłach ciepła, pojęcie świadczenia usług przesyłowych jest jedynie umowne i wynika z zasad rozliczeń. Stan faktyczny jest taki, że odbiorca kupuje ciepło od jednego przedsiębiorstwa energetycznego, które eksploatuje zarówno źródło ciepła, jak i sieć ciepłowniczą[349].

Organizacja usług komunalnych w gminie jest jednym z czynników decydujących o skuteczności i efektywności zaspokajania potrzeb jej mieszkańców.

---

[345] R.Bedziński, *Program prywatyzacji podmiotów*…, s. 5.

[346] M.Sadowy, Z.Grzymała, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe...*, s. 314-316.

[347] R.Bedziński, *Program prywatyzacji podmiotów*…, s. 5.

[348] J.Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 161.

[349] W. Cherubin, *Zasada dostępu do usług przesyłowych w miejskich systemach ciepłowniczych. Możliwości i ograniczenia*, opublikowano pod adresem: http://www.ppsk.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 4.

Dlatego też decyzja o sposobie organizacji tych usług powinna być elementem świadomej i długoterminowej polityki gminy w tym zakresie.

Samorząd gminny jest obecnie najważniejszym podmiotem, mającym strategiczny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem ciepłowniczym. Gmina występuje jednocześnie w trzech rolach, jako[350]:

- konsument (odbiorca usług),
- regulator (legislator i organizator lokalnego życia publicznego),
- właściciel przedsiębiorstwa ciepłowniczego (producent i dystrybutor ciepła).

A. Olszewski dowodzi, że trzy role nie są możliwe do pogodzenia bez uszczerbku dla każdej z nich. Posiadanie własnego przedsiębiorstwa ciepłowniczego zasadniczo sprzyja konserwowaniu istniejącego monopolu[351]. Tymczasem konieczne jest przeciwdziałanie partykularnemu rozwiązywaniu problemów zaopatrzenia w ciepło przez niektórych dostawców lub odbiorców. Chodzi tu o dostawców, których działania w celu uzyskania własnych korzyści spowodowałyby naruszenie przepisów prawa, a w szczególności niekorzystne zmiany cen dla odbiorców przyłączonych do sieci, co jest sprzeczne z przepisami ustawy Prawo energetyczne[352].

Samorząd gminny jest odpowiedzialny za zaopatrzenie w ciepło i opracowanie założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, które dotyczą wszystkich źródeł ciepła i sieci ciepłowniczych istniejących na terenie gminy, niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem. Gmina powinna odgrywać istotną rolę w optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło poprzez racjonalne planowanie, na podstawie długookresowych analiz optymalizacyjnych i prawidłowo pojętej konkurencji. Może w ten sposób doprowadzić do ograniczenia tempa wzrostu, a nawet obniżenia poziomu opłat ponoszonych przez odbiorców[353]. Uchwała budżetowa gminy i wieloletnie plany inwestycyjne określają preferencje inwestycyjne i modernizacyjne gminy, w tym wobec ciepłownictwa. Gmina wybiera również formę prowadzenia inwestycji oraz sposób finansowania inwestycji (budżet, z udziałem środków UE, w partnerstwie publiczno-prywatnym itd.)[354].

Ciepłownictwo komunalne jest nie tylko jednym z sektorów energetyki, ale także istotnym segmentem gospodarki komunalnej. Za kształtowanie warunków sprawnej realizacji usługi dostawy ciepła odpowiadają gminy w ramach zadań własnych. Podstawowym zadaniem tak rozumianego ciepłownictwa jest bieżące, ciągłe i nieza-

[350] S. Najnigier, *Podstawowe problemy zarządzania w ciepłownictwie*, opublikowano pod adresem: http://www.ppsk.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 3.
[351] A. Olszewski, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu rynków ciepła*, opublikowano pod adresem: http://www.komunalne.info (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 4.
[352] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1504).
[353] W. Cherubin, *Możliwości i ograniczenia stosowania usług przesyłowych w miejskich systemach ciepłowniczych*, „Ciepłownictwo, Ogrzewnictwo, Wentylacja" 2002, nr 7-8, s. 5.
[354] S. Najnigier, *Podstawowe problemy*…, s. 5.

wodne dostarczanie ciepła na potrzeby lokalnych społeczności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Charakteryzuje się ono kilkoma cechami.

Działa zawsze w wymiarze lokalnym, a więc ograniczonym do wspomnianych społeczności lokalnych. Jednak przy swoim lokalnym charakterze ciepłownictwo funkcjonuje obecnie w warunkach konkurencyjnych, ponieważ ciepło można wytworzyć z każdego nośnika energii pierwotnej i wtórnej. Odbiorcy użytkujący zarówno budynki mieszkalne, jak i użyteczności publicznej mogą więc korzystać z różnych form jego pozyskiwania. Jednak ciepłownictwo komunalne to głównie ciepłownictwo sieciowe, mimo iż nie są to pojęcia obecnie tożsame, a w przyszłości być może rozgraniczenie będzie jeszcze wyraźniejsze. W 2002 r. ciepłownictwo sieciowe pokrywało średnio 73% zapotrzebowania na ciepło w miastach, a długość sieci wynosiła ponad 16 tys. km.

Samorządy gminne w zdecydowanej większości sprawują funkcje właścicielskie w stosunku do przedsiębiorstw ciepłowniczych, co nie jest korzystne dla odbiorców, ponieważ występuje ryzyko działań monopolistycznych. Ograniczane są działania rynkowe, ponieważ przedsiębiorstwa ciepłownicze, w rozumieniu aktów prawnych opisujących energetykę, są przedsiębiorstwami energetycznymi, a więc jako spółki prawa handlowego muszą funkcjonować w warunkach rynkowych. W warunkach polskiego systemu prawnego świadczenie przedmiotowej usługi, jak wspomniano, ogólnie dostępnej, nie może jednak oznaczać działalności *non-profit*. Z prawnego punktu widzenia ciepłownictwo komunalne jest dziedziną interdyscyplinarną podlegającą szeregowi aktów prawnych opisujących sektor energetyki, komunalny, ochrony środowiska, ochrony konkurencji, zarządzania zasobami mieszkaniowymi czy w końcu funkcjonowania spółek prawa handlowego[355].

Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mają rozwiązań narzuconych przepisami prawa, dotyczących modelu funkcjonowania ciepłownictwa. Stosują różne modele funkcjonalne, z których trzy są najbardziej znane i typowe, tj.[356]:

1) niemiecki – łączy się w nim funkcję właściciela infrastruktury ciepłowniczej i operatora, a infrastruktura oraz operator są własnością gminy; jest to typowy model publiczny;
2) brytyjski – funkcja właściciela infrastruktury i operatora jest połączona, jednak infrastruktura jest własnością prywatną; jest to więc model prywatny;
3) francuski – funkcja właściciela infrastruktury jest oddzielona od operatora, a infrastruktura jest własnością gminy; jest to przykład modelu mieszanego.

Istnieją jeszcze inne rozwiązania, jak choćby model, w którym występuje mieszana własność, czy np. typowy model BOT (wybuduj, eksploatuj, przekaż).

Gmina ma kilka sposobów prywatyzacji, na które wpływa wiele czynników, m.in: ekonomicznych charakter działalności (inaczej prywatyzuje się usługi konku-

[355] J. Szymczak, *Modele zarządzania usługami ciepłowniczymi*, opublikowano pod adresem: http://www.ppsk.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 2.
[356] *Ibidem,* s. 3.

rencyjne, inaczej monopolowe), podaż kapitału, czynniki demograficzne (wielkość gminy), warunki prawne. Działalność ta może być znacznie zredukowana. Gmina, jako właściciel przedsiębiorstwa, kształtuje podstawowe reguły jego działania, a w szczególności[357]:

– wybiera formę organizacyjno-prawną przedsiębiorstwa,
– podejmuje decyzje kapitałowe,
– podejmuje najważniejsze decyzje kadrowe (dobór kadry kierowniczej),
– zatwierdza plan rozwoju,
– faktycznie podejmuje decyzje w zakresie przekraczającym zwykły zarząd (w tym o ważniejszych restrukturyzacjach, fuzjach),
– podejmuje decyzje o prywatyzacji lub likwidacji przedsiębiorstwa,
– ponosi odpowiedzialność za długoterminową stabilność dostawy ciepła.

W polskim ciepłownictwie funkcjonują następujące formy organizacyjno-prawne podmiotów świadczących usługi ciepłownicze[358]:

– spółki z o.o. – 83,2%,
– spółki akcyjne – 8,0%,
– zakłady budżetowe – 4,7%,
– przedsiębiorstwa państwowe – 2,3%,
– inne – 1,8%.

Według danych Izby Gospodarczej „Ciepłownictwo Polskie" ok. 22% spółek ciepłowniczych zostało sprywatyzowanych. Z tego wynika, że taki jest udział w rynku ciepłowniczym podmiotów funkcjonujących w ramach modelu prywatnego, a ok. 70% podmiotów prowadzi działalność w ramach modelu mieszanego (biorąc pod uwagę, że niesprywatyzowane spółki w 100% należą do gmin). Pozostałe zaś, tj. ok. 8% są typowymi modelami publicznymi. Zdecydowana większość przedsiębiorstw funkcjonalnie odpowiada więc modelowi brytyjskiemu, a jedynie nieliczne funkcjonują jako operatorzy systemów ciepłowniczych, jak w modelu francuskim. Stosunkowo rzadko zdarza się, że w rękach prywatnych pozostaje pakiet mniejszościowy, a większościowym dysponuje gmina. W polskiej sytuacji rynku ciepłowniczego trudno jednoznacznie uznać któryś model za najlepszy. Gdy jednak gmina chce zachować kontrolę nad majątkiem i/lub przedsiębiorstwem ciepłowniczym, to powinna brać pod uwagę model francuski – dzierżawę lub umowę typu koncesyjnego, a nie pozostawiać sobie ograniczony pakiet akcji lub udziałów. Model ten pojawił się tylko w kilku miastach w Polsce, m.in. w Kaliszu, Iławie, Trzciance, Opalenicy, Buku. Dobre doświadczenia Kalisza nie

[357] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 162.
[358] *Dane Izby Gospodarczej CIEPŁOWNICTWO POLSKIE,* opublikowano pod adresem: http://www.igcp.org.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), *Ujęcie procentowe dotyczy liczby podmiotów, a nie udziału w rynku.*

znalazły wielu naśladowców, co wynika zapewne z poziomu niezbędnych inwestycji – gminy wolą przerzucić je na partnerów prywatnych, a to jest łatwiejsze w modelu brytyjskim[359].

Zagadnienie rentowności oraz modelu regulacji w ciepłownictwie miały istotne znaczenie dla możliwości zwiększenia udziału modelu publiczno-prywatnego w usługach ciepłowniczych w Polsce. Gminy stosunkowo często borykają się z problemem rozstrzygnięcia kwestii podejścia do gospodarki komunalnej w ogóle. W praktyce trudno jest określić granice pomiędzy działalnością o charakterze użyteczności publicznej i działalnością gospodarczą. Popularne jest przeświadczenie, że bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych wyklucza dążenie do osiągania zysku. Jednak z reguły podejście takie ma swoje negatywne przełożenie na organizację usług komunalnych, bowiem[360]:

– nie motywuje do podejmowania wysiłku ich restrukturyzacji,
– nie wymusza szczegółowych analiz cząstkowych (np. w zakresie efektywności funkcjonowania przedsiębiorców w sferze usług komunalnych),
– nie generuje urynkowienia gospodarki komunalnej,
– nie służy optymalizacji czy nawet zmniejszaniu kosztów świadczonych usług.

Częstym uzasadnieniem dla powyższego stanowiska jest błędnie pojmowana troska o najbiedniejszych członków lokalnych społeczności, co w konsekwencji prowadzi do zafałszowania rzeczywistych kosztów usług komunalnych, a więc obciąża nie tylko pozostałą część mieszkańców, lecz również samą gminę. Równowaga budżetowa wymaga przecież, by wydatki były pokrywane wpływami, co w przypadku braku optymalizacji kosztów świadczenia usług komunalnych może konsumować wpływy przeznaczone na inne sfery funkcjonowania gminy[361].

Gmina ponadto ponosi długoterminowe konsekwencje własności przedsiębiorstwa ciepłowniczego, w szczególności:

– konsekwencje reprodukcji zawężonej i utraty płynności ekonomicznej,
– konsekwencje podwyższonych wymagań ekologicznych,
– konsekwencje zaniechania restrukturyzacji.

Słabością działalności samorządu jest długotrwałe podejmowanie decyzji i krótkoterminowe horyzonty tych decyzji. Większość gmin na ogół źle wykonuje funkcje właściciela nie podejmując decyzji ani o prywatyzacji przedsiębiorstw ciepłowniczych, ani o restrukturyzacji. Organy gminy mają silną wolę utrzymania własności przedsiębiorstw ciepłowniczych. Polityczne zarządzanie gminą oznacza, iż zmiany lokalnych układów po-

[359] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 161-163.
[360] J. Szymczak, *Modele zarządzania*…, s. 5.
[361] *Ibidem,* s. 5-6.

litycznych negatywnie wpływają na zarządzanie przedsiębiorstwem[362]. Proces urynkowienia, a więc również akceptacja zysku w działalności o charakterze użyteczności publicznej, jest nieunikniony. Prywatyzacja i wykorzystanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w ciepłownictwie sprzyja[363]:

- realizacji programów inwestycyjnych,
- wzrostowi wartości poszczególnych przedsiębiorstw,
- wzrostowi wiarygodności,
- zwiększeniu umiejętności poruszania się na rynku kapitałowym,
- wzrostowi niezależności w odniesieniu do lokalnych decyzji politycznych,
- zwiększeniu możliwości dywersyfikacji działalności w szeroko rozumianej sferze energetyki cieplnej,
- wzrostowi wiedzy i wydajności pracowników.

Ze względu na konieczność posiadania *know how* oraz realizację dużych inwestycji, aktywność wykazują przede wszystkim więksi inwestorzy branżowi – zagraniczni i krajowi. Globalne koncerny inwestują w dużych i średnich ośrodkach miejskich, podmioty krajowe – w średnich i małych ośrodkach. Raczej nie spotyka się w tej branży lokalnych przedsiębiorców lub pracowników[364].

STUDIUM PRZYPADKU

Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej S.A. w Kaliszu

I. Dane identyfikujące przedsięwzięcie

I.I. Charakterystyka realizowanego zadania

Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Spółka Akcyjna (PEC SA Kalisz) z siedzibą w Kaliszu, przy ul. Marii Dąbrowskiej 3, jest prywatną spółką akcyjną założoną w 1994 r. i zarejestrowaną w Sądzie Rejonowym w Kaliszu, Wydział V, Rejestr Handlowy Dział B pod nr 1247.

Spółka wpisana została dnia 13.02.2004 r. do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS 0000194341 przez IX Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, Sąd Rejonowy w Poznaniu.

PEC SA świadczy usługi w zakresie produkcji, przesyłania i sprzedaży energii cieplnej, usługi w zakresie eksploatacji urządzeń ciepłowniczych i komunalnych, roboty budowlano-montażowe i instalacyjne z zakresu inwestycji, modernizacji,

---

[362] S. Najnigier, *Podstawowe problemy*…, s. 7.

[363] J. Szymczak, *Stan polskiego ciepłownictwa*, „Wspólnota" 2002, nr 35-36, s. 4..

[364] P. Wróbel, *Zachowania inwestorów uczestniczących w prywatyzacji podmiotów komunalnych*, opublikowano pod adresem: http://www.ppsk.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 5.

remontów i konserwacji urządzeń ciepłowniczych, budynków i budowli oraz innych urządzeń technicznych[365].

Dostarcza energię dla ok. 56 tys. mieszkańców miasta, co stanowi ok. 52 % ogólnej ich liczby. Ciepło sieciowe zasila ok.19 tys. mieszkań i lokali o łącznej powierzchni ok.1,276 mln m^2 (mieszkania ok. 0,984 mln m^2, przemysł ok. 0,013 mln m^2, powierzchnie niemieszkalne ok. 0,279 mln m^2).

Na koniec 2008 roku odbiorcy ciepła zamówili w PEC moc cieplną w wysokości 110 MW. Produkcja i zakup energii cieplnej w 2008 r. wyniosły 827829 GJ, a zatrudnienie (stan na 31.12.2007 r.) – 121 pracowników.

I.II. Aspekty formalne i finansowe przedsięwzięcia

W 1991 r., na etapie podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej podjęto decyzję o utworzeniu spółki z o.o., realizującej zadanie produkcji, przesyłania i sprzedaży energii cieplnej dla mieszkańców miasta. Miasto Kalisz posiadało 100% udziałów w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Cieplnej Sp. z o.o. (MPEC). Zarząd tej Spółki przygotował koncepcję przeprowadzenia zmian w organizacji zarządzania miejskim ciepłownictwem, inicjując tym samym partnerstwo publiczno-prywatne. W styczniu 1994 roku złożono Zarządowi Miasta Kalisza wstępne propozycje oparte na modelu francuskim, tj. zlecony zarząd majątkiem gminy (wynik współpracy z francuską firmą „Thion", specjalizującą się w ciepłownictwie). W dniu 1.04.1994 r. zarejestrowano prywatną spółkę Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Spółka Akcyjna, której akcjonariuszami byli wyłącznie pracownicy MPEC. Nowa Spółka nie prowadziła jeszcze działalności, ale negocjowała z Zarządem Miasta warunki. We wrześniu 1995 r. Rada Miasta Kalisza podjęła uchwałę, w której oddano w dzierżawę mienie PEC-owi SA Kalisz, a w dniu 7.12.1995 r. podpisano na okres piętnastu lat dwie umowy. Pierwsza dotyczyła *dzierżawy mienia ciepłowniczego,* drugą — *świadczenia usług ciepłowniczych na terenie miasta Kalisza;* obie zawarte zostały między Miastem Kalisz a Przedsiębiorstwem Energetyki Cieplnej SA. Umowy te tworzą podstawę prawna dla PPP. Istotnym elementem umów jest czynsz dzierżawny będący substytutem amortyzacji i zysku. Jest on kosztem uzyskania przychodu Spółki i corocznie staje się dochodem budżetu miasta. Miasto jednak – na mocy tej samej umowy – musi przeznaczyć na inwestycje w ciepłownictwie środki w wysokości nie mniejszej niż kwota czynszu dzierżawnego, co zapewnić miało ciągłość finansowania rozwoju i modernizacji miejskiego systemu ciepłowniczego[366].

Możliwość bieżącej kontroli wykonywania zawartej umowy zapewnia Zarządowi Miasta jeden przedstawiciel w siedmioosobowej Radzie Nadzorczej Spółki.

W dniu 1.01.1996 r. PEC SA Kalisz rozpoczęło działalność gospodarczą.

---

[365] Statut Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Kalisz SA, Kalisz 1994.

[366] Historia PEC Kalisz SA, opublikowano pod adresem: http://www.pec-kalisz.pl

Od czerwca 1996 r. wprowadzono zmiany struktur organizacyjnych poprzez powołanie PEC Składy Kupieckie Spółka z o.o. w Kaliszu, która jest częścią Grupy Kapitałowej PEC i uzupełnia zakres działalności PEC SA, oferując usługi doradcze, projektowe, wykonawcze, serwisowe oraz współfinansowanie inwestycji w zakresie instalacji grzewczych i sanitarnych, kotłowni olejowych i gazowych, węzłów i sieci cieplnych, a także klimatyzacji i wentylacji. Spółka wykonuje m.in. realizacje pod klucz indywidualnych budynków mieszkalnych oraz instalacje obiektów przemysłowych, handlowych i biurowych. Proponowane rozwiązania oraz ich wykonanie pozwalają inwestorom w eksploatowanych instalacjach osiągać bardzo dobre wyniki ekonomiczne, a także najwyższe standardy ekologiczne.
Według stanu na 31 grudnia 2008 r. kapitał akcyjny Spółki wynosił 2 540 864 zł i był podzielony na 2 180 akcji. Wynik finansowy netto (zysk), wg stanu na dzień 31.12.2007 r. wyniósł 86 290 867 zł[367].

W 1997 roku podjęto decyzję o podniesieniu kapitału Spółki poprzez sprzedaż akcji nowej emisji. W dniu 7.04.1997 r. sprzedano akcje francuskiej Grupie Thion (posiada 45% udziałów), tworząc w ten sposób prywatną, polsko-francuską spółkę ciepłowniczą[368]. Grupa ta powstała w 1843 r., a od 1949 r. specjalizuje się w obsłudze miejskich systemów ciepłowniczych. Zarządza ona zorganizowanym ciepłownictwem w ponad 20 miastach, znajduje się w rzędzie najważniejszych firm obsługujących sieci cieplne we Francji. W Polsce prowadzi działalność od 1990 r., wykonała wiele dużych modernizacji systemów ciepłowniczych w dużych miastach[369].

I.III. Charakterystyka partnerów przedsięwzięcia.

Publicznym podmiotem jest Miasto Kalisz. Jego udziały w przedsięwzięciu stanowi mienie ciepłownicze zlikwidowanej w 1995 r. Jednoosobowej Spółki Miasta z o.o. i wydzierżawione na okres 15 lat PEC SA Kalisz. Własność urządzeń ciepłowniczych pozostaje na stałe po stronie Miasta, co gwarantuje bezpieczeństwo energetyczne mieszkańców oraz pozwala na kontrolę realizacji zadań własnych gminy.

Sieci ciepłownicze będące majątkiem Miasta Kalisza mają łączną długość 57,278 km, składają się na nią sieci magistralne o łącznej długości 11,7 km, sieci rozdzielcze o łącznej długości 28 km oraz przyłącza do węzłów ciepłowniczych o łącznej długości 17,5 km. Z tego sieci wykonane w technologii preizolowanej stanowią ok. 32%, co wynosi 18,143 km. W Ciepłowni Rejonowej eksploatowa-

[367] Biuletyn Informacji Publicznej PEC Kalisz SA, opublikowano pod adresem: http://www.bip.pec-kalisz.ires.pl

[368] Założenia do planu zaopatrzenia miasta Kalisza w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, Kalisz 2006.

[369] Biuletyn Informacji Publicznej PEC Kalisz SA, opublikowano pod adresem: http://www.bip.pec-kalisz.ires.pl

nych jest 5 kotłów WR-10 o mocy 11,63 MW każdy, co daje łączną moc źródła 58,15 MW. Ponadto majątkiem Miasta Kalisza są 54 kotłownie gazowe oraz 572 węzły cieplne, w których przeważają nowoczesne węzły wymiennikowe. Łączna moc dyspozycyjna to 118,3 MW[370].

Partnerem prywatnym jest Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Spółka Akcyjna (PEC SA), założona przez pracowników dotychczasowej firmy ciepłowniczej, jednoosobowej spółki Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Sp. z o.o. Spółka w dniu 7.12.1995 r. podpisała na okres piętnastu lat dwie wskazane wyżej umowy. Formalną działalność gospodarczą rozpoczęła w dniu 1.01.1996 r. Od czerwca 1996 r. wprowadzono zmiany struktur organizacyjnych poprzez powołanie PEC Składy Kupieckie Spółka z o.o. w Kaliszu, która jest częścią Grupy Kapitałowej PEC i uzupełnia zakres działalności PEC SA.

Spółka posiada wdrożony w 1999 r. System Zarządzania Jakością zgodny z normą ISO 9001:2000 w zakresie projektowania i wykonywania usług oraz dostaw urządzeń dla ciepłownictwa i budownictwa, a także System Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy zgodny z wymaganiami normy PN-N 18001:1999 oraz międzynarodowej specyfikacji OHSAS 18001:1999. Firmę uhonorowano wieloma nagrodami i wyróżnieniami, ostatnio Nagrodą Gospodarczą Województwa Wielkopolskiego.

I.IV. Podział kompetencji (podmiot publiczny/partner prywatny).

Podstawą podziału kompetencji pomiędzy partnerów w PPP jest *Umowa dzierżawy mienia ciepłowniczego* oraz *Umowa o świadczenie usług ciepłowniczych na terenie miasta Kalisza*. Ponadto podstawą podziału kompetencji jest statut PEC SA.

Podstawowe obowiązki partnerów w ramach podjętej współpracy zaprezentowano poniżej (tabela 1).

W procesie przekształceń przyjęto model francuski, tj. oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury od jej operatora, przy czym właścicielem całego majątku pozostaje gmina[371]. Początkowo majątek dzielonego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej przejęła jednoosobowa spółka z o.o. (Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Sp. z o.o.), realizująca zadanie produkcji, przesyłania i sprzedaży energii cieplnej dla mieszkańców Kalisza. W dniu 1.04.1994 roku zarejestrowano prywatną spółkę Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Spółka Akcyjna. Nowa Spółka na podstawie umów *dzierżawy mienia ciepłowniczego* oraz *o świadczenie usług ciepłowniczych na terenie miasta Kalisza* otrzymała swoje kompetencje i obowiązki. Wykonując dzierżawę infrastruktury ciepłowniczej w Kaliszu zobowiązała się równocześnie do wykonywania usług w zakresie produkcji, przesyłania

[370] Założenia do planu zaopatrzenia miasta Kalisza w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, Kalisz 2006.

[371] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne: elementy teorii,* DORADCA Consultans Ltd., Gdynia 2001, s. 27

i sprzedaży energii cieplnej, wykonywania usług w zakresie eksploatacji urządzeń ciepłowniczych i komunalnych, wykonywania prac, robót budowlano-montażowych i instalacyjnych z zakresu inwestycji, modernizacji, remontów i konserwacji urządzeń ciepłowniczych, budynków i budowli oraz innych urządzeń technicznych.

Tabela 1. Podział kompetencji między partnerami w przypadku PEC SA. w Kaliszu

PEC SA	Miasto Kalisz
• odpowiada za usługi • zapewnia należytą ich jakość • gwarantuje ciągłość dostaw energii cieplnej • odpowiada za realizację umów z odbiorcami • przeprowadza remonty i konserwacje • programuje rozwój miejskiej sieci cieplnej • zabezpiecza środki finansowe	• pozostaje właścicielem infrastruktury • kontroluje jakość usługi • decyduje o zakresie inwestycji w ciepłownictwie • realizuje inwestycje • pobiera czynsz dzierżawny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przedmiotowych umów.

Miasto Kalisz nadal posiada infrastrukturę ciepłowniczą, co gwarantuje nadzór nad cenami za energię cieplną oraz nad jej dostawą, a uzyskiwany czynsz dzierżawny przeznacza na inwestycje w ciepłownictwie. Jest on kosztem uzyskania przychodu Spółki i corocznie staje się dochodem budżetu miasta. Miasto jest zobowiązane przeznaczyć na inwestycje w ciepłownictwie środki w wysokości nie mniejszej niż kwota czynszu dzierżawnego, co zapewnia ciągłość finansowania rozwoju i modernizacji miejskiego systemu ciepłowniczego.

Czynsz dzierżawny składa się z dwóch części[372]:

1) kwoty ustalonej każdorazowo odrębnie na najbliższy rok, jako iloczyn wartości czynszu w roku mijającym i wskaźnika wzrostu cen sprzedaży energii cieplnej za 1 MW produkowanej w Ciepłowni Rejonowej przy al. Wojska Polskiego, za okres od września roku poprzedzającego rok mijający do 31 sierpnia roku mijającego, z wyłączeniem wzrostu z tytułu kosztów inwestycji i modernizacji mienia ciepłowniczego;

[372] Statut Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Kalisz SA, Kalisz 1994.

2) kwoty wynikającej z kosztów inwestycji i modernizacji mienia ciepłowniczego, zawartych w budżecie Miasta, przyjętych do ustalenia taryf za energię cieplną i zatwierdzonych przez Urząd Regulacji Energetyki.

Przekształcenia własnościowe oraz negocjacje doprowadziły do powstania PPP. W październiku 1991 r. nastąpił podział WPEC i utworzenie na przypadającym miastu Kalisz majątku MPEC Sp. z o.o. Nastąpiła komercjalizacja ze 100% udziałem gminy. Zarówno Rada Miejska, jak i zarząd Spółki nie traktowały tej formy jako docelowej, dlatego rozpoczęły się poszukiwania własnej drogi do prywatyzacji. Momentem przełomowym było nawiązanie współpracy z Grupą Thion przy powstawaniu master planu dotyczącego modernizacji i rozwoju kaliskiego ciepłownictwa. W styczniu 1994 r. złożono Zarządowi Miasta Kalisza wstępne propozycje oparte na modelu francuskim. W kwietniu 1994 r. nastąpiła rejestracja prywatnej spółki Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Spółka Akcyjna. Powstał w ten sposób kapitał i podmiot prawny, co umożliwiało konkretne rozmowy i negocjacje z Zarządem Miasta Kalisza.

Projekt był pozytywnie zaopiniowany przez brytyjską firmę konsultingową „Booz&Allen". We wrześniu 1995 r. rada miejska podjęła uchwałę zezwalającą na dzierżawę mienia PEC SA (prawo nie wymagało wówczas przetargu na wyłonienie dzierżawcy). W grudniu 1995 r. podpisano 15-letnią umowę dzierżawną miejskiego systemu ciepłowniczego i świadczenia usług ciepłowniczych na terenie Kalisza. Dodatkowym rezultatem takiego sposobu dochodzenia do prywatyzacji było całkowicie bezkolizyjne przejęcie zadań związanych z miejskim ciepłownictwem w trakcie sezonu grzewczego, mimo ciężkiej zimy.

Od czerwca 1996 r. wprowadzono zmiany struktur organizacyjnych w dwóch kierunkach:

1) oddzielenie finansów działalności handlowej i usługowej (doradztwo, projektowanie, wykonawstwo, serwis, handel urządzeniami i opałem) od finansów Spółki przez powołanie spółki-córki PEC Składy Kupieckie Sp. z o.o. Konsekwencją powyższych zmian było utworzenie Grupy Kapitałowej składającej się z Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej SA w Kaliszu i PEC Składy Kupieckie sp. z o.o. w Kaliszu;
2) oddzielenie zarządzania strategicznego od operacyjnego przez utworzenie pionów eksploatacyjnego i (w grudniu) ekonomicznego z kierownikami tych pionów w randze dyrektorów.

Strategia na lata 1996-2001 potwierdziła wcześniejszy postulat podniesienia kapitału spółki. Postanowiono wyemitować kolejne akcje w 1997 r. i poszukiwać wiarygodnych partnerów. Zaproszono do rokowań kapitał polski i zagraniczny. Na ofertę odpowiedziały trzy firmy — wszystkie zagraniczne. Dwa duże koncerny państwowe (belgijski i francuski) oraz Grupa Thion reprezentująca prywatny francuski kapitał średniej wielkości. Po wstępnych rozmowach, do dalszych negocjacji wybrano ofertę Thion, podpisując we wrześniu 1996 r. umowę przedwstępną. Międzynaro-

dowa firma Coopers&Lybrand przeprowadziła audyt. Opracowano umowę o współpracy i zarządzaniu. Projekt uzyskał akceptację Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rozpoczęły się również bardzo trudne, ostateczne negocjacje odnośnie do warunków udziału kapitałowego. W kwietniu 1997 r. Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej SA podjęło uchwałę o podniesieniu kapitału Spółki i sprzedaży akcji nowej emisji Grupie Thion, co było jednoznaczne z utworzeniem prywatnej, polsko-francuskiej spółki ciepłowniczej.

Grupa kapitałowa PEC SA Kalisz próbowała przejąć komunalne firmy ciepłownicze w pobliskich miastach, proponując, aby te stały się spółkami-córkami. Powtarzał się wyjątkowo podobny scenariusz negocjacji. Najpierw bardzo duże zainteresowanie kaliskim sukcesem PPP, które później słabło, gdy samorządowcy zdawali sobie sprawę, że do minimum ograniczą swój polityczny wpływ na firmę komunalną, na jej politykę cenową, a problem kosztów i efektywności schodził na coraz dalszy plan. Negocjacje prowadzono z wieloma przedsiębiorstwami i samorządami w całym kraju. Niestety, nie udało się powielić sukcesu z Kalisza w innym mieście, co było zawodem dla Francuzów. Ponadto istnieje prawdopodobnie jeszcze jeden powód ich rozczarowania: spółka nie wypłacała dywidendy. To było korzystne dla rozwoju PEC SA, ale nie dawało zysków francuskiemu inwestorowi. Rozczarowanie inwestora z Francji miało taki wymiar, że członek Zarządu, który reprezentował Grupę Thion, przez prawie dwa lata nie pojawił się w Kaliszu. Francuzi zrezygnowali z aktywnych form wypełniania swoich obowiązków korporacyjnych, potwierdzając raz jeszcze, że są zainteresowani sprzedaniem swych udziałów[373].

II. Ocena przedsięwzięcia

II.I. Ocena jakościowa

Miasto Kalisz dzierżawi PEC SA Kalisz następujące źródła zaopatrzenia w ciepło:

– kotłownię rejonową CR eksploatowaną przez Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej;
– małe lokalne źródła ciepła (kotłownie wbudowane) eksploatowane przez PEC.

Największą z kotłowni eksploatowanych przez PEC jest ciepłownia rejonowa CR-1. Zlokalizowana jest w pobliżu osiedli mieszkaniowych, a więc korzystnie w stosunku do odbiorców, gdyż długość rurociągów tranzytowych jest niewielka, w związku z czym mniejsze są straty cieplne i straty pompowania dla tego źródła ciepła. Dyspozycyjna moc cieplna wynosi 58,15 MW. Kotłownia posiada do produkcji ciepła 5 kotłów typu WR-10, o mocy jednostkowej 11,63 MW i maksymalnej sprawności katalogowej 78%. Trzy z kotłów oddano do eksploatacji w 1975 r., a dwa pozostałe w 1980 r. Kotły te opala-

[373] Historia PEC Kalisz SA, opublikowano pod adresem: http://www.pec-kalisz.pl

ne są miałem węglowym. Ponieważ kotły zostały zmodernizowane, podwyższeniu uległy ich sprawności. Ciepłownia Rejonowa stanowi – w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska – instalację energetyczną do spalania paliw o mocy nominalnej (liczonej z wartości opałowej paliwa na wejściu do instalacji) ponad 50 MW_t. Obiekt wyposażony jest w stacjonarny agregat prądotwórczy typu 69 ZPP-250 prod. ZM Wola wytwarzający prąd o napięciu 380 V i posiadający moc 250 kVA (200 kW). Urządzenie jest napędzane silnikiem spalinowym wykorzystującym olej napędowy. Agregat prądotwórczy podnosi bezpieczeństwo pracy urządzeń kotłowni w przypadku nagłych przerw w dostawie energii elektrycznej.

Kotłownia współpracuje z miejską siecią ciepłowniczą o projektowanych parametrach 150/70°C, PN16. Pracuje w sezonie grzewczym oraz sporadycznie w sezonie letnim, zapewniając ciepło dla potrzeb produkcji c.w.u. dla wszystkich odbiorców zasilanych z m.s.c. Stan techniczny kotłów i urządzeń pomocniczych jest dobry.

Spaliny z kotłów po oczyszczeniu w urządzeniach odpylających są odprowadzane przez jeden stalowy komin trzyprzewodowy o wysokości 70 m i średnicy każdego przewodu 1,2 m. Do jednego przewodu podłączony jest jeden kocioł, do drugiego i trzeciego — po 2 kotły. Dla podniesienia sprawności kotły zostały zmodernizowane. Od roku 2000 trzy kotły posiadają ściany szczelne. W chwili obecnej wszystkie jednostki kotłowe posiadają automatyczne układy regulacji pracy kotła firmy Landis&Gyr (Landis&Staefa). Kotły posiadają wspólną (kaskadową) regulację mocy w funkcji temperatury wody sieciowej na wyjściu z kotłowni. Automatyka procesu spalania zainstalowana w jednostkach kotłowych to:

– nadążna regulacja mocy kotła zależna od temperatury wody sieciowej na wyjściu z kotłowni;
– regulacja współczynnika nadmiaru powietrza;
– stałowartościowa regulacja podciśnienia w komorze spalania.

Jako elementy wykonawcze do modyfikacji prędkości posuwu rusztu i prędkości obrotowej wentylatorów służą falowniki firmy Hitachi. Regulację ciągu realizuje się poprzez siłowniki sterujące kierownicami wentylatora ciągu. Dwa z kotłów posiadają również automatyczną blokadę dostawy paliwa do kotła w sytuacjach awaryjnych. Układy automatyki sterują również pracą odgazowywacza, pompowni, w tym układów podmieszania i stabilizacji przepływu przez kocioł. Instalacje odpylania spalin dla tych kotłów są stosunkowo nowe (1989 r.). Przeprowadzono także modernizację układów oczyszczania spalin. Do 2016 roku zgodnie z Dyrektywą 2001/80/WE konieczna będzie modernizacja układów odpylania, tak aby emisja pyłów była mniejsza od 100 mg/m^3.

Zakres modernizacji poszczególnych jednostek kotłowych przedstawia się następująco:

1. lata 1993-1995 – modernizacja kotła K5, m.in. poprzez zastosowanie ścian membranowych, uszczelnienie skrzyń podmuchowych, wprowadzenie kontroli procesu spalania z analizatorem CO i O_2, uszczelnienie przewodów spalinowych;
2. rok 1998 – modernizacja kotła K2 poprzez zastosowanie ścian membranowych (szczelnych), wprowadzenie kontroli procesu spalania z analizą zawartości O_2 i CO, uszczelnienie i wykonanie nowych elementów regulacji powietrza podmuchowego; automatyzacja pracy kotła K2 i K5, wprowadzenie nadrzędnego systemu kontroli pracy ciepłowni – system firmy SIEMENS, wdrożenie nowych układów pomiarowych energii cieplnej (zakończone w 2000 r.);
3. lata 2000-2002 – modernizacja kotła K3 przez zastosowanie ścian membranowych, uszczelnienie i modernizację regulacji w instalacji powietrza podmuchowego, wprowadzenie automatyki procesu wytwarzania ciepła, w tym kontroli zawartości O_2 i CO w spalinach, podłączenie kotła do nadrzędnego systemu sterowania i kontroli;
4. rok 2003 – modernizacja kotła K4 w zakresie rusztu, skrzyni podmuchowej i regulacji strefowej powietrza podmuchowego, automatyzacji procesu wytwarzana ciepła, w tym kontrola zawartości CO i O_2 w spalinach;
5. rok 2007 – remont przedniej i tylnej ściany budynku kotłowni. Obiekt wybudowany w latach 1972-1975 jest silnie przeszklony (szyby w ramach stalowych). Pozostałe fragmenty ścian to głównie płyty paździerzowe - rozsypujące się od wilgoci i starości. Stwierdzono również obecność azbestu w tych ścianach;
6. rok 2008 – wymiana starej stacji uzdatniania wody z technologią jonitową na stację w technologii odwróconej osmozy;
7. rok 2009 – modernizacja powierzchni ogrzewalnej kotła nr 4 (WR10). Kocioł eksploatowany jest od 1981 r. Wymiana powierzchni ogrzewalnej na nową, wykonaną w technologii ścian szczelnych pozwoli na wzrost sprawności kotła.

Z pozostałych kotłowni komunalnych moc tylko jednej przekracza 1 MW. Pozostałe to kotłownie o małej mocy. Nie posiadają one znaczących nadwyżek mocy zainstalowanej. Są to stosunkowo nowe kotłownie z nowoczesnymi kotłami gazowymi. Dzięki prowadzonej od kilku lat modernizacji, na dzień dzisiejszy poza ciepłownią CR-1, PEC SA nie eksploatuje już kotłowni z kotłami na paliwo stałe. Obecnie można stwierdzić, że źródła ciepła eksploatowane przez PEC nie stanowią zagrożenia dla środowiska.

II.II. Analiza wskaźnikowa.

W 2007 roku PEC Kalisz SA zdołało przełamać niekorzystny trend spadku i niskiej dynamiki przyrostu przychodów ze sprzedaży w latach 2004-2006. Spadek przychodów w tym okresie spowodowany był znacznym zmniejszaniem się zużycia ciepła przez wszystkich odbiorców ciepła sieciowego na skutek podjętych i realizowanych przez nich procesów termo modernizacyjnych obiektów budowlanych. Z jednej strony modernizacja sieci ciepłowniczej powoduje zmniejszenie się wielkości sprzedanego ciepła, z drugiej jednak wpływa na zmniejszenie się strat ciepła, a więc obniża koszty przesyłu. W 2005 r., w którym przychody ze sprzedaży były naj-

niższe, odnotowano ich zmniejszenie się o 0,3% w stosunku do roku poprzedzającego. Rok później nastąpiła znaczna poprawa, spowodowana przede wszystkim podwyżkami cen ciepła (0,7%). Dopiero rok 2007, w którym wprowadzono jeszcze większe podwyżki, przyniósł wyraźny wzrost dynamiki przychodów ze sprzedaży o 4,5%.

Tabela 2. Kształtowanie się wskaźników finansowych PEC SA w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dynamika wzrostu przychodów ze sprzedaży (rok poprzedni = 100%)	99,10%	98,80%	99,50%	104%	103,81%
Wskaźnik rentowności netto	1,30%	1,50%	2,19%	2,88%	2,04%
Wskaźnik rentowności aktywów (ROA)	3,98%	3,48%	5,04%	7,05%	5,92%
Wskaźnik zadłużenia ogółem	0,5	0,58	0,53	0,72	0,76
Wskaźnik płynności bieżącej	1,8	1,49	1,95	1,45	1,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych PEC SA

Przedstawiona niska dynamika przychodów ze sprzedaży w latach 2004-2006 wpłynęła na niski wskaźnik rentowności netto sprzedaży. W 2004 r. wyniósł on 1,30% i wzrastał w kolejnych latach. Było to wynikiem podjętych inwestycji modernizacyjnych. W większości budynków węzły ciepłownicze wyposażono w układy automatyki pogodowej, grzejniki w zawory termostatyczne, a układy c.w.u. w indywidualne wodomierze. Dzięki tym działaniom zmniejszyły się straty ciepła, a tym samym koszty jego produkcji. Odbiło się to korzystnie na wskaźniku rentowności, który sukcesywnie wzrastał, szczególnie w 2006 r. – wzrost o 0,69% i w 2007 r. – o 0,69%. Tendencja rosnąca tego wskaźnika świadczy o osiąganiu korzystniejszych cen sprzedaży i obniżaniu jednostkowych kosztów własnych.

Wartość wskaźnika rentowności aktywów (ROA) jest odzwierciedleniem dynamiki przychodów ze sprzedaży, a co za tym idzie zyskowności PEC Kalisz SA. Od roku 2006 wskaźnik ten także systematycznie wzrasta, co dowodzi coraz efektywniejszej gospodarki aktywami w firmie. Najniższą wielkość osiągnął w 2005 r., ale już w 2006 r. wzrósł do 5,04%, a więc o 1,56%, zaś w 2007 r. jego dynamika wzrostu była jeszcze wyższa, bo aż o 2,01%. Świadczy to o zdolności aktywów przedsiębiorstwa do generowania zysku, czyli pokazuje, jak efektywnie PEC Kalisz SA zarządza swoimi aktywami. Im wartość tego wskaźnika jest wyższa, tym korzyst-

niejsza jest sytuacja finansowa firmy. Na jego wielkość wpływa szereg różnorodnych czynników, należy wziąć pod uwagę to, że niekiedy o przeciwnym kierunku oddziaływania. Z jednej bowiem strony czynnikiem hamującym wzrost zysku jest zmniejszanie się sprzedaży ciepła, z drugiej zaś na wysoki wskaźnik rentowności aktywów ma wpływ coraz wyższy zysk uzyskiwany dzięki podwyżkom cen ciepła oraz zmniejszaniu się kosztów jego produkcji.

PEC Kalisz SA w latach 2004-2006 prowadził racjonalną politykę udziału kapitałów obcych w finansowaniu majątku przedsiębiorstwa, bowiem wskaźniki mieściły się w przedziale <0,57-0,67> lub były od niego nieco niższe. Spółka konsekwentnie spłacała w tym okresie zobowiązania krótkoterminowe, a realizując przedsięwzięcia inwestycyjne – opierała się na środkach własnych. Niski poziom wskaźnika ogólnego zadłużenia mówi o wzroście samodzielności finansowej PEC Kalisz SA, czyli tym samym o zmniejszeniu się stopnia jej zadłużenia. Dopiero w 2007 r. nastąpił wzrost tego wskaźnika do wysokości 0,72, na co wpływ miał zwiększony poziom zobowiązań krótkoterminowych. Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym wyższy poziom zadłużenia, wyższe też ryzyko finansowe. Zbyt wysoki poziom wskaźnika ogólnego zadłużenia może wzbudzać zastrzeżenia co do wiarygodności finansowej PEC Kalisz SA, jednak w 2007 r. wartość wskaźnika nie przekroczyła granicznej i zarazem niebezpiecznej wysokości 0,88, a więc nie było jeszcze powodów do nadmiernych obaw o wypłacalność firmy.

Wskaźnik bieżącej płynności finansowej jest stosunkiem aktywów bieżących do zobowiązań bieżących i to właśnie on pokazuje, czy PEC Kalisz SA nie traci zdolności do terminowego regulowania swoich zobowiązań wobec dostawców i instytucji. Wartość wskaźnika w poszczególnych latach zmieniała się, ale oscylowała w przedziale uznawanym za wystarczający, aby firma utrzymywała płynność finansową. Przyjmuje się[374], że optymalny poziom wskaźników płynności mieści się w granicach 1,4-2,0 – wskaźnik wyższy niż 2,0 świadczy o realnym zabezpieczeniu zobowiązań bieżących. Wskaźniki osiągane przez Spółkę wskazują na prawidłowy stopień jej równowagi finansowej w poszczególnych latach. Cechą dominującą płynności finansowej jest łatwość, z jaką PEC Kalisz SA przekształca swoje zasoby materiałów czy towarów, należności, roszczenia w pieniądz obrotowy – co gwarantuje terminowe regulowanie wszystkich zobowiązań.

II.III. Ocena sprawności zarządzania

Przekształcenie MPEC Sp. z o.o., w którym Miasto Kalisz posiadało 100% udziałów, w prywatną spółkę PEC Kalisz SA (udziałowcami stali się dotychczasowi pracownicy przedsiębiorstwa) zapoczątkowało partnerstwo publiczno-prawne. Oparto je na modelu francuskim, tj. zarządzanie majątkiem gminy przekazanym w formie dzierżawy Spółce. Istotnym elementem umów między Miastem a Spółką jest czynsz dzierżawny. Stanowi on koszt uzyskania przychodu Spółki i corocznie staje się dochodem budżetu miasta. Jego wyjątkowa wartość wynika

[374] L. Bednarski, *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne SA, Warszawa 2002, s. 66.

stąd, że jest to opłata wliczana do kosztu uzyskania przychodów. Pomniejsza więc zysk, który podlega opodatkowaniu, a zarazem zapewnia duże pieniądze na inwestycje. Miasto – na mocy umowy – musi przeznaczyć na inwestycje w ciepłownictwie środki w wysokości nie mniejszej niż kwota czynszu dzierżawnego.

Sprzedaż akcji nowej emisji Grupie Thion pozwoliła podwyższyć kapitał zakładowy oraz zdobyć *know-how*.

PEC Kalisz SA osiąga bardzo dobre rezultaty techniczno-ekonomiczne. Wśród najważniejszych efektów zarządzania realizacją usług ciepłowniczych w aktualnym modelu można wskazać przede wszystkim:

1) inwestycje w modernizację sieci ciepłowniczej;
2) system ciepłowniczy utrzymywany na wysokim poziomie technicznym;
3) wzrost rynkowej wartości przedsiębiorstwa;
4) wzrost zyskowności;
5) dodatnią dynamikę przychodów ze sprzedaży;
6) wysoki wskaźnik rentowności netto i rentowności aktywów;
7) bezpieczny wskaźnik zadłużenia ogółem;
8) wskaźnik płynności netto wskazujący na zdolność do terminowego regulowania zobowiązań.

Ad 1) Inwestycje w modernizację systemu ciepłowniczego mają dwa źródła. Pierwszym jest przeznaczany na ten cel czynsz dzierżawny (ok. 1,4 mln zł rocznie), który Spółka odprowadza do budżetu Miasta, a który de facto przeznaczany jest na inwestycje. Jednak władze Miasta Kalisza dołożyły tyle samo dodatkowych funduszy, które wygospodarowały z własnego budżetu, Drugim źródłem jest zysk osiągany przez PEC Kalisz SA (przez wszystkie lata działalności nie wypłacano akcjonariuszom dywidendy), który w całości przeznaczany jest na inwestycje.

Ad 2) Prowadzone są systematycznie prace nad zapewnieniem utrzymania systemu ciepłowniczego na wysokim poziomie technicznym. Wdrożono program likwidacji wszystkich niskoparametrowych kotłowni lokalnych na węgiel kamienny bądź koks (a było ich 51). Zamiana węglowych kotłowni na gazowe zredukowała emisję pyłu i sadzy o 40 ton rocznie, a tlenku węgla o 152 tony rocznie. Zmodernizowano także ponad 200 węzłów cieplnych, co w konsekwencji spowodowało zmniejszenie zużycia ciepła przez odbiorców od 10% do 18%. Powiększa się długość sieci termoizolowanej. Dzięki przeznaczaniu przez Miasto Kalisz znacznych kwot na modernizację, długość sieci zmodernizowanych (z rur preizolowanych – nowa technologia) wzrosła z 3,5 km w 1995 r. (6,6% sieci) do 18,3 km w 2003 r. (32,4% sieci). W efekcie ubytki wody sieciowej w latach 1998-2003 spadły o 72,5%, a awaryjność systemu zmniejszyła się o 55%, tj. z 13 do 6 awarii w roku.

Ad 3) Rynkowa wartość przedsiębiorstwa ciągle rośnie, choćby dlatego, że wartość środków trwałych zwiększyła się z 18,6 do blisko 50 mln zł.

Ad 4) Wzrasta zyskowność przedsiębiorstwa, głównie dzięki oszczędnościom w grupie kosztów, ale także znacznym podwyżkom cen ciepła.

Ad 5) Po latach niższej dynamiki przychodów ze sprzedaży nastąpiła znów pozytywna tendencja polegająca na ich wzroście. I nie jest to sytuacja typowa dla firm z tej branży, ponieważ termomodernizacja, która jest konieczna, prowadzi zarazem do spadku przychodów ze sprzedaży.

Ad 6) W ostatnich latach wzrósł wskaźnik rentowności netto, mimo zmniejszającej się sprzedaży. Modernizacja systemu ciepłowniczego wpłynęła na zmniejszenie kosztów produkcji. Zdeterminowało to wskaźnik rentowności, który sukcesywnie wzrastał, co świadczy o osiąganiu korzystniejszych cen sprzedaży oraz obniżaniu jednostkowych kosztów własnych, szczególnie w sytuacji spadku sprzedaży. Zwiększa się także wartość wskaźnika rentowności aktywów, co potwierdza, że PEC Kalisz SA efektywnie zarządza swoimi aktywami. Wzrost wartości tego wskaźnika pokazuje, że sytuacja finansowa firmy jest coraz bardziej korzystna, charakteryzuje się wysoką zyskownością. Zysk ograniczany jest przez zmniejszanie się sprzedaży ciepła, ale na wysoki wskaźnik rentowności aktywów ma wpływ coraz wyższy zysk uzyskiwany dzięki podwyżkom cen ciepła oraz zmniejszanie się kosztów jego produkcji.

Ad 7) PEC Kalisz SA konsekwentnie spłacała zobowiązania krótkoterminowe, a realizując przedsięwzięcia inwestycyjne – opiera się na środkach własnych. Niski poziom wskaźnika ogólnego zadłużenia świadczy o wzroście samodzielności finansowej Spółki i jej bezpieczeństwie finansowym.

Ad 8) Wskaźnik płynności netto odzwierciedla zdolność do terminowego regulowania zobowiązań. Płynność finansowa, którą PEC Kalisz SA zachowuje na dobrym poziomie, świadczy o tym, że metody zarządzania Spółką są bardzo dobre. Na wysoką ocenę zasługuje również przedsiębiorczość zarządzających. Wskaźniki osiągane przez Spółkę obrazują prawidłowy stopień jej równowagi finansowej w poszczególnych latach. Tak dobrą płynność w PEC Kalisz SA kształtują wewnętrzne przepływy środków pieniężnych między trzema sferami działalności: gospodarczą, inwestycyjną i finansową.

Wprowadzenie do Spółki inwestora strategicznego przyczyniło się do wzmocnienia kompetencji w zakresie zarządzania działalnością Spółki w sferze infrastrukturalnej i operatorskiej. Jednak niezrealizowane plany wejścia Spółki na rynki miast ościennych oraz brak wypłat dywidendy zniechęcił francuską firmę do pozostawania we wspólnym przedsiębiorstwie.

Obecnie sytuacja finansowa PEC Kalisz SA jest stabilna. Mocnymi stronami firmy, sprzyjającymi jej rozwojowi, jest relatywnie wysoka dynamika przychodów ze sprzedaży, zapoczątkowana w 2006 r., trwała zdolność do osiągania zysku netto oraz konsekwentnie realizowane plany inwestycyjne.

Głównym zagrożeniem dla działalności Spółki jest przede wszystkim zbliżający się koniec umowy dzierżawy infrastruktury systemu ciepłowniczego (2011 rok) oraz czynniki społeczno-polityczne. Dzierżawa oraz czynsz dzierżawny jest bardzo korzystny dla PEC Kalisz SA, ale mniej korzystny dla Miasta Kalisza i jego mieszkańców. Umowa krytykowana jest przez radnych, którzy uważają, że powinna być renegocjowana. Ponadto stawia się zarzuty, że Spółka jest monopolistą i dyktuje

ceny ciepła, które są przez to wyższe niż mogłyby być w przypadku funkcjonowania firmy operatorskiej, której w całości właścicielem byłoby Miasto Kalisz.

II.IV. Ocena korzyści finansowych dla budżetu

Korzyścią finansową wynikającą z PPP dla budżetu Miasta Kalisza jest czynsz dzierżawny, który składa się z dwóch części. Pierwszą jest kwota ustalana każdorazowo odrębnie na najbliższy rok jako iloczyn wartości czynszu w roku mijającym i wskaźnika wzrostu cen sprzedaży energii cieplnej za 1 MW produkowanej w Ciepłowni Rejonowej przy al. Wojska Polskiego, za okres od września roku poprzedzającego rok mijający do 31 sierpnia roku mijającego, z wyłączeniem wzrostu z tytułu kosztów inwestycji i modernizacji mienia ciepłowniczego. Drugą jest kwota wynikająca z kosztów inwestycji i modernizacji mienia ciepłowniczego, zawarta w budżecie Miasta przyjęta do ustalenia taryf za energię cieplną i zatwierdzona przez Urząd Regulacji Energetyki. Czynsz dzierżawny wynosi rocznie ok. 1,4 mln zł, ale miasto dodaje podobną kwotę i w sumie dokonuje inwestycji w infrastrukturze ciepłowniczej ok. 3 mln rocznie. Miasto zatem nie ma zysków z PPP dla bieżącej działalności, ale z drugiej strony dzięki dobremu zarządzaniu Spółką mieszkańcy za dostarczone ciepło płacą mniej niż wynosi średnia krajowa.

Niektórzy radni Miasta Kalisza argumentują, że PEC Kalisz SA nie działa ani na korzyść budżetu miasta, ani mieszkańców. „Roczny czynsz dzierżawny Miasto w całości przeznacza na konserwację sieci dzierżawionej PEC-owi. Faktycznie więc pieniądze wracają do tej spółki, która dzięki uprzywilejowanej pozycji producenta i pośrednika sama ustala ceny ciepła przesyłanego do kaliskich mieszkań. Obowiązkiem Miasta jest dbać nie tylko o bezpieczeństwo energetyczne, ale też o interes mieszkańców, czyli wysoką jakość usług przy jak najniższych cenach”[375]. Radni proponują rozbić monopol PEC-u, co ich zdaniem spowoduje spadek cen ciepła. Spółka miałaby zajmować się tylko i wyłącznie produkcją energii, co sprowadziłoby je z pozycji monopolisty do pozycji konkurenta Elektrociepłowni Piwonice. Operatorem, czyli dostawcą ciepła miałaby zostać miejska spółka — Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji (100% udziałów Miasta Kalisza), które posiada ku temu odpowiednie możliwości kadrowe i organizacyjne. PWiK, działając w imieniu kaliszan, negocjowałoby stawki za ciepło z obydwoma dostawcami.

4.3.1.2. Komunikacja

Komunikacja zbiorowa stanowi jedną z ważnych funkcji samorządów terytorialnych i jednocześnie jest zadaniem własnym gminy[376]. Najczęściej zalicza się do tzw. funkcji „endogenicznych” – wewnętrznych, realizowanych na potrzeby

[375] *PEC według radnych*, „Życie Kalisza”, 14.05.2008, opublikowano pod adresem: http://www.radnidlakalisza.pl

[376] O. Wyszomirski (red.), *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 44.

mieszkańców danej jednostki terytorialnej (w przeciwieństwie do tzw. funkcji „egzogenicznych", czyli „eksportowych", spełnianych wobec otoczenia). Kryterium znaczenia komunikacji lokalnej jest zasięg jej oddziaływania. Transport zbiorowy ma ogromny wpływ na proces tworzenia oraz integracji obszarów miejskich i podmiejskich. Dlatego komunikacja zbiorowa, która obsługuje inne jednostki terytorialne stanowi bardzo ważny czynnik integrujący nie tylko dzielnice miast, ale również miasta z przyległymi miejscowościami[377]. Stanowi nie tylko usługę użyteczności publicznej, ale również narzędzie polityki społecznej. Wzrastają wymogi w zakresie integracji systemów transportowych i te wszystkie czynniki uważane są za barierę rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze transportu lokalnego. Jednak polityka liberalizacji transportu preferowana przez Unię Europejską oraz potrzeby inwestycyjne w transporcie zbiorowym są znaczące i często przekraczają możliwości budżetowe władz samorządowych. Stąd w Europie funkcjonują bardzo różne modele własnościowe i formuły zarządzania komunikacją lokalną[378].

W Polsce do okresu transformacji gospodarczej w 1989 r. organem zarządzającym komunikacją miejską było państwo, które jednak wycofało się całkowicie z opieki nad lokalnym transportem zbiorowym. Samorząd terytorialny, któremu przekazano tę funkcję, nie otrzymał odpowiednich do nowego zadania środków, tj. takich, jakimi wcześniej dysponowało państwo. Wywołało to szereg negatywnych, z punktu widzenia pasażerów i samorządów lokalnych, skutków, m.in. wzrost cen biletów, brak środków finansowych na wymianę taboru oraz utrzymanie infrastruktury. W wyniku tego spadło zainteresowanie komunikacją publiczną, a równoległy wzrost indywidualnej motoryzacji i zatłoczenie dróg miejskich przyczyniło się do pogorszenia warunków ekonomicznych funkcjonowania komunalnych operatorów transportu zbiorowego. Nastąpił znaczący odpływ pasażerów. Liczba osób korzystających z miejskich przedsiębiorstw transportowych zmalała z 9,1 mld w 1986 r. do 5,9 mld w 1995 r. Kolejne dekady przyniosły dalsze zmniejszanie się ich liczby – w 2005 r. liczba pasażerów, jak się szacuje, nieznacznie przekraczała 4 mld[379].

Rynek komunikacji miejskiej funkcjonował do 1989 r. w warunkach monopolu, charakteryzując się jednością rynku i producenta. Przeciwstawnym modelem rynku jest konkurencja doskonała, z regulującym mechanizmem rynkowym. Jej skuteczność wyraża się w swobodnym przepływie kapitału pomiędzy gałęziami (rynkami) w poszukiwaniu wyższych stóp zysku i doprowadzeniu do ich wyrównywania na poziomie normalnym. Klasyczny mechanizm rynkowy występuje tylko

---

[377] M. Wołek, *Polskie doświadczenia z prywatyzacji usług komunikacji zbiorowej* opublikowano pod adresem: http://www.komunalne.info (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 4.
[378] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 174-175.
[379] G. Jasiński, *Komunikacja zbiorowa w Polsce*, opublikowano pod adresem: http://www.ppsk.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 5.

w warunkach doskonałej konkurencji[380], która w Polsce zaistniała w pewnej mierze na początku lat 90. XX w.
W działalności przewozowej panowała wówczas dość liberalna zasada, oparta na wolnej działalności gospodarczej, regulowanej jedynie przepisami ustawy o transporcie drogowym, prawem przewozowym i ustawą o działalności gospodarczej. W myśl obowiązujących wówczas przepisów, w tym ustawy o transporcie drogowym, w zasadzie każdy mógł świadczyć usługi przewozowe bez zawierania umowy z samorządem, dlatego w wielu miastach wyrosła komunalnemu operatorowi niekontrolowana konkurencja prywatnych przewoźników. Jedynym warunkiem było uzyskanie zezwolenia gospodarczego na świadczenie usług przewozowych, a otrzymać je mógł każdy, kto spełniał określone warunki prawne[381].

Polski stan prawny w zakresie polityki transportowej nie jest jednorodny, niemniej precyzuje podstawowe zasady jej funkcjonowania, szczególnie w zakresie nadzoru[382]:

1) przewoźnicy muszą uzyskać certyfikaty kompetencji zawodowej oraz spełnić inne warunki dopuszczenia do działania na rynku, a także uzyskać stosowne zezwolenia gospodarcze dopuszczające do świadczenia usług na konkretnej linii;
2) organy administracji państwowej i samorządowej dbają o kwalifikacje przewoźników, wydają zezwolenia na świadczenie usług w zakresie trasy i czasu ich realizacji. Mają możliwość odmowy wydania zezwolenia, jeśli przewoźnik nie spełnia wymagań, a także gdy usługa może zagrozić istniejącej linii;
3) administracja państwowa refunduje ulgi przewozowe udzielone przez organa stanowiące, z wyjątkiem komunikacji miejskiej, której wspomniane ulgi ma refundować samorząd.

Tymczasem zgodnie z tzw. Strategią Lizbońską Unia Europejska dąży do liberalizacji zmonopolizowanych i zdominowanych przez podmioty publiczne gałęzi transportu, by mechanizmy rynkowe doprowadziły do ich dynamizacji. Istnieje kilka ważnych czynników, które wymuszają wzrost atrakcyjności transportu zbiorowego w miastach. Przede wszystkim chodzi o promocję rozwiązań ekologicznych i dobrego jakościowo transportu publicznego, aby ograniczyć rolę samochodów w dużych miastach[383].

Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zostać sprywatyzowane, sprywatyzowane może zostać jedynie ich wykonanie[384]. Można jed-

---

[380] S. Forlicz, M. Jasiński, *Mikroekonomia,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 34
[381] G. Jasiński, *Komunikacja*…, s. 4.
[382] O. Wyszomirski (red.), *Gospodarowanie*…, s. 46.
[383] R. Tomanek, *Konkurencyjność transportu miejskiego,* Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 2002, s. 33.
[384] M. Moszoro (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych,* Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2000, s. 8.

nak postawić pytanie, dlaczego zmiany właścicielskie w komunikacji miejskiej są tak trudne do przeprowadzenia w porównaniu z innymi branżami gospodarki komunalnej. J. Zysnarski[385] zwraca uwagę na fakt, iż niektóre władze lokalne zbyt dosłownie traktują zapewnienie usług komunikacji miejskiej jako obowiązek dostarczania usług transportowych, a nie ich organizowania i regulowania. Ponadto bardzo ważne jest spojrzenie na efektywność komunikacji lokalnej.

Pojęcie „efektywność" może być przez podmioty rynku usług komunikacji miejskiej bardzo różnie rozumiane, dlatego przesłanki prywatyzacji komunikacji zbiorowej można odczytywać w kontekście[386]:

– ekonomicznym,
– społecznym,
– politycznym.

Dla przewoźnika efektywność oznacza stosunek kosztów do osiąganych przychodów oraz możliwości rozwoju w dłuższym okresie (inwestycje). Pasażer natomiast pojmuje efektywność jako stosunek ceny do jakości oferowanej mu usługi, zgodnie z zasadą „najwyższa jakość za najniższą cenę". Władze gminne z kolei uwzględniają przesłanki związane z kontekstem ekonomicznym (kryterium maksymalizacji efektywności wydatków publicznych), społecznym (względy ekologiczne, potrzeba uwzględniania interesów pewnych grup społecznych) oraz politycznym[387].

W branży komunikacyjnej można wyliczyć kilka istotnych barier ograniczających proces przekształceń własnościowych, m.in.[388]:

– wewnętrzną sprzeczność między tendencją obniżania kosztów i cen oraz chęcią utrzymania wysokiego zatrudnienia w podmiotach komunalnych,
– silny opór wobec prywatyzacji ze strony lokalnych grup społecznych, który wynika z obawy pracowników przed utratą miejsc pracy oraz obawy mieszkańców o wzrost cen,
– stosunkowo bardzo silne związki zawodowe,
– brak dostatecznej wiedzy o dobrych wzorcach,
– przekonanie, że zakłady budżetowe nie wliczają w koszty amortyzacji, więc są dla mieszkańców pozornie „tańsze",
– długotrwałość procesów przekształceń, wykraczających często poza jedną kadencję,
– duże dysproporcje między wycenami majątkowymi i dochodowymi, które w praktyce utrudniają prywatyzację.

---

[385] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 197.
[386] M. Wołek, *Polskie doświadczenia*…, s. 6.
[387] S. Miecznikowski, M. Wołek, *Kierunki zmian kolejowego rynku przewozów regionalnych,* „Transport i Komunikacja", 2003, nr 1, s. 21.
[388] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 157-158.

To wszystko sprawia, że udział sektora prywatnego w komunikacji publicznej w polskich miastach sporadycznie tylko przekracza 10%, dlatego samorządy lokalne pełnią jednocześnie funkcje nabywcy i sprzedawcy usług przewozowych. Ponadto zamrażają kapitał komunalny w tych firmach i sprzyjają konserwowaniu struktur i kultury organizacyjnej typowej dla rynku monopolistycznego. To zaś powoduje stagnację rynku, ponieważ operatorzy są słabi ekonomicznie i nie gwarantują efektywnych usług[389].

Tymczasem władze jednostki samorządu terytorialnego posiadają w ramach swych kompetencji następujące instrumenty oddziaływania na funkcjonowanie rynku usług komunikacji zbiorowej[390]:

– taryfy i opłaty,
– dotacje,
– koncesje,
– koordynowanie,
– etatyzacja i de etatyzacja (tworzenie i likwidacja przedsiębiorstw),
– narzędzia planowania strategicznego (strategia rozwoju, polityka transportowa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Ponadto konieczność uwzględniania szerszego kontekstu funkcjonowania komunikacji zbiorowej powoduje, że w rozważaniach dotyczących prywatyzacji usług komunikacji miejskiej wyodrębnić należy obszary[391]:

– regulacji, stanowiącej domenę władz publicznych,
– organizacji, będącej potencjalnym polem wspólnych przedsięwzięć strony publicznej oraz kapitału prywatnego,
– adaptacji rynkowej, który powinien zostać poddany grze rynkowej.

Doświadczenia miast zachodnioeuropejskich oraz dotychczasowe polskie przykłady pozwalają uznać, że optymalny do wdrożenia model rynkowy. Miałby on funkcjonować na następujących zasadach[392]:

1) miasto, jako podmiot publiczny, miałoby pełnić funkcje organizatora planującego system obsługi mieszkańców, a także zamawiającego usługi transportowe dla całego systemu w drodze zamówienia publicznego (mogłoby ono obejmować całość obszaru, jego część lub poszczególne linie);
2) przewoźnicy (publiczni bądź prywatni) konkurowaliby o kontrakty i świadczyli usługi na podstawie zawieranych z gminą wieloletnich umów.

---

[389] W. Kępka, *Konkurencja regulowana uzdrowi miejski transport*, „Gazeta Prawna" 2006, nr 28, s. 11.
[390] O. Wyszomirski (red.), *Gospodarowanie*…, s. 43.
[391] R. Tomanek, *Konkurencyjność transportu*…, s. 9.
[392] H. Kołodziejski, *Modele zarządzania komunikacją miejską*, opublikowano pod adresem: http://www.komunalne.info (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.), s. 4.

Niezbędne wydaje się w tym przypadku szybkie przygotowanie uregulowań prawnych do otwarcia polskiego rynku transportu publicznego dla inwestorów zagranicznych.

Wiele czynników wskazuje na to, że partnerstwo publiczno-prywatne jest dobrą formułą dla funkcjonowania transportu zbiorowego. Pojawienie się bowiem prywatnego partnera w spółce komunalnej wymusza naturalne zmiany, których gmina musi się spodziewać, przystępując do prywatyzacji. Zmiany mogą dotyczyć prowadzonej działalności, ponieważ jako podmiot publiczny firma stawia sobie za cel zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców, natomiast po prywatyzacji celem nadrzędnym staje się optymalizacja działalności w celu uzyskania odpowiedniej rentowności[393].

Tymczasem przedsiębiorstwa komunikacji lokalnej, działające jako podmioty publiczne, charakteryzują się najniższą dochodowością w ramach gospodarki komunalnej. Dodatkowo na rentowność nakładają się skutki zmniejszenia sprzedaży, co powoduje, że opłacalność pogarsza się. Na efektywność w tej branży duży wpływ ma także liczba pracowników, ponieważ w tych przedsiębiorstwach obserwuje się przerosty zatrudnienia. Na tle innych branż komunalnych transport zbiorowy charakteryzuje się wysokimi wynagrodzeniami, co w połączeniu ze wzrostem cen paliw przyczynia się do spadku rentowności sprzedaży.

Sytuacja ekonomiczna podmiotów realizujących usługi transportowe powoduje, że na inwestycje przeznaczane są coraz mniejsze środki. Branża nie odtwarza majątku na poziomie amortyzacji, przeznaczając ją na finansowanie działalności operacyjnej, a w ten sposób postępuje dekapitalizacja majątku. W 2003 r. na inwestycje przeznaczono jedynie 27% amortyzacji. W firmach przewozowych obserwuje się w ostatnich latach wzrost zadłużenia. Przy zmniejszaniu nakładów inwestycyjnych zadłużenie finansuje również działalność operacyjną. Występuje zależność pomiędzy poziomem wydatków inwestycyjnych i zadłużeniem. Obecnie firmy nieco mniej inwestują, zmniejszając poziom zadłużenia. Istotnym elementem kształtującym poziom przychodów z komunikacji jest dofinansowanie, czyli zwrot przez gminy utraconych korzyści z tytułu świadczenia przewozów ulgowych i bezpłatnych. Poziom dofinansowania podmiotów jest bardzo zróżnicowany; przeciętnie do sprzedaży biletów wynosi w Polsce 31%[394].

W Polsce poziom zwrotu kosztów funkcjonowania transportu wpływami z biletów jest średnio dwukrotnie wyższy niż w miastach UE czy sąsiednich krajach Europy Środkowej. Jednak przedsiębiorstwa lokalnej komunikacji mają duże problemy finansowe. Środki przeznaczane przez samorząd na transport zbiorowy z ledwością pokrywają różnice między kosztami eksploatacji gminnych firm przewozowych a wpływami ze sprzedaży biletów. Zewnętrznym odzwierciedleniem napięć finansowych, z jakimi się on boryka, jest stan taboru[395].

---

[393] G. Jasiński, *Komunikacja*…, op. cit., s. 3.

[394] M. Starczewski, *Kondycja ekonomiczna podmiotów wg branż i form prawnych w ramach firm jednobranżowych*, Konsorcjum Doradca, Gdynia 2004, s. 28-32.

[395] G. Jasiński, *Komunikacja*…, s. 4.

Biorąc pod uwagę te czynniki, można się spodziewać wspomnianych zmian po dokonaniu prywatyzacji i wejściu do spółki podmiotu prywatnego. Dlatego też przy negocjacjach i formułowaniu umów trzeba zwracać uwagę na to, aby możliwe było osiąganie zysku przez inwestora, ale przy zachowaniu celu, dla którego spółka została powołana, czyli zaspokajanie potrzeb społecznych. Ważną rzeczą jest, aby po zawarciu umowy prywatyzacyjnej przeanalizować nową jakościowo sytuację i zastanowić się, jakie zmiany w strukturze funkcjonowania przedsiębiorstwa należy wprowadzić, aby dostosować je do nowych realiów. Zmiany te mogą dotyczyć zakresu obowiązków, ale również przeszkolenia pracowników. Częstym argumentem przytaczanym podczas podejmowania decyzji o prywatyzacji jest potrzeba realizacji inwestycji w spółce. Temu argumentowi nie powinno się jednak nadawać zbyt dużej wagi przy ocenie pozyskanych ofert, ponieważ każdy poważny inwestor jest w stanie sam ocenić potrzebę wydatków inwestycyjnych i nie trzeba go do tego zmuszać, gdy będzie to ekonomicznie bądź prawnie uzasadnione. Potencjalny inwestor potrzebuje czasu, aby zapoznać się ze specyfiką przedsiębiorstwa i właściwie ocenić zasadność poszczególnych inwestycji[396].

Mimo krytyki transportu publicznego w Polsce, można stwierdzić, iż najtrudniejszy okres ma już za sobą. Świadczą o tym m.in. proefektywnościowe zmiany w przedsiębiorstwach, rezygnacja z nieopłacalnej działalności ubocznej, wybór przez samorządy polityki zrównoważonego rozwoju transportu, w realizacji której szczególna rola przypada transportowi zbiorowemu. Rozpoczęto znaczną odnowę taboru, w przypadku autobusów sięga ona 6% stanu inwentarzowego rocznie. Część firm najstarsze pojazdy zastępuje młodszymi używanymi. Wiele firm kupuje pojazdy nowoczesne dostosowane do wymagań i oczekiwań pasażerów oraz standardów ochrony środowiska. Polski transport publiczny duże nadzieje wiąże ze środkami unijnymi, po które sięga coraz więcej samorządów i przewoźników. Korzystne zmiany ostatnich lat zaowocowały zahamowaniem spadku w większości miast liczby pasażerów, a w niektórych nawet jej wzrostem[397].

Rynek usług w zakresie transportu publicznego wymaga zmian, ponieważ działają na nim prywatni przewoźnicy; inną przyczyną jest dołączenie do podmiotów komunalnych funkcjonujących w formie spółek podmiotów prywatnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, co jest ważnym narzędziem wpływającym na zachowania proefektywnościowe tradycyjnych komunalnych przedsiębiorstw transportowych. Konkurencja zmusza je do walki o klienta, a czasem wręcz o nowe rynki. Można więc stwierdzić, że system regulowanej konkurencji z zarządem komunikacji jako organizatorem lokalnego transportu zbiorowego staje się w Polsce coraz powszechniejszy. Model francuski, oparty na umowach dzierżawy, jest rzadko stosowany. Ale najlepsze efekty w tej branży osiągają zarządy komunikacji miejskiej, które w umiejętny sposób dopuszczają do obsługi poszczególnych linii nowe, tzn. zewnętrzne firmy transportowe. Jest to jednak model sprawdzający się w dużych miastach, stąd pojawia się drugi nurt – przekazywanie prywatnemu operatorowi

[396] M. Wołek, *Polskie doświadczenia*…, s. 6.
[397] G. Jasiński, *Komunikacja*…, s. 4.

całego lokalnego rynku usług przewozowych. Może do tego prowadzić albo sprzedaż przedsiębiorstwa komunalnego (model brytyjski), albo oddanie w dzierżawę jej majątku (model francuski), ale w obu tych przypadkach chodzi o „sprzedaż rynku" na czas określony lub nieograniczony[398].

STUDIUM PRZYPADKU

Kaliskie Linie Autobusowe

I. Dane identyfikujące przedsięwzięcie.

I.I. Charakterystyka realizowanego zadania.

Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. z siedzibą w Kaliszu, ul. Majkowska 26. Przedsiębiorstwo świadczy w głównej mierze usługi przewozowe w zakresie miejskiego transportu komunikacyjno-osobowego, ale także zajmuje się prowadzeniem[399]:

– usług przewozowych w zakresie transportu krajowego i międzynarodowego osób i towarów,
– usług serwisowych w zakresie motoryzacji,
– usług turystycznych,
– usług reklamowych i marketingowych oraz konsultingowych.

Spółka obsługuje mieszkańców Kalisza oraz okolicznych miast i gmin m.in. Gołuchowa, Godzieszy Wielkich, Nowych Skalmierzyc, Opatówka, Ostrowa Wlkp., Stawiszyna, Zbierska, Żelazkowa, Pleszewa. Dziennie z usług Kaliskich Linii Autobusowych korzysta ponad 30 tys. pasażerów.

Na dzień 31.10.2009 roku Spółka posiadała 66 nowoczesnych, niskopodłogowych, ekologicznych autobusów, które obsługują 28 linii, o łącznej długości 563 km(w tym w obszarach podmiejskich linie o długości 185 km). Liczba przystanków wynosiła 238. Średnioroczny przewóz pasażerów szacuje się na 19 mln osób.

I.II. Aspekty formalne i finansowe przedsięwzięcia.

W roku 1991 doszło do powołania zakładu budżetowego miasta pod nazwą Miejski Zakład Komunikacyjny (MZK). W 1993 roku władze miasta podjęły działania, zmierzające do poprawy efektywności ekonomicznej MZK. W dniu 13 maja 1994 roku Zarząd Miasta Kalisza i przedstawiciele angielskiej firmy Southern Vectis plc podpisali umowę o utworzeniu spółki z o.o. — Kaliskie Linie Autobusowe. Dnia 1 czerwca 1994 r. powstała spółka *joint venture* Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o.

[398] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, Gdańsk 2007, s. 200-201.
[399] Informacje z Biuletynu Informacji Publicznej Kaliskich Linii Autobusowych, opublikowano pod adresem: http://www.bip.kla.com.pl

z udziałem Miasta Kalisza i angielskiej firmy Southern Vectis plc. Wprowadzenie nowej sieci komunikacyjnej nastąpiło 28 sierpnia 1994 r. Miasto Kalisz weszło w posiadanie pakietu głównego (81,62%), tj. 7 550 udziałów po 500 zł każdy o łącznej wartości 3 775 000,00 zł. Southern Vectis plc objął pozostałe 18,38% udziałów o wartości 850 000,00 zł[400]. Według stanu na 31 grudnia 2008 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 4 625 000 zł.[401] Spółka działa pod firmą „Kaliskie Linie Autobusowe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością" w skrócie „Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o." (KLA). Siedziba Spółki mieści się w Kaliszu, ul. Majkowska 26, województwo wielkopolskie. Z dniem 23 grudnia 2002 r. Spółka została wpisana przez Sąd Rejonowy w Poznaniu, XXII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000144386; wpisana w dniu 30 maja 1994 r. do Rejestru Handlowego pod numerem H-1274.

W roku 2008 KLA Sp. z o.o. wypracowała zysk netto w kwocie 10 789,89 zł. Na podstawie uchwały nr 4/2009 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Kaliskich Linii Autobusowych Sp. z o.o. z dnia 29.06.2009 r. zysk netto za rok obrotowy 2008 podzielono następująco:

– fundusz inwestycyjny – 3 237,00 zł;
– kapitał zapasowy – 7 552,89 zł.

I.III. Podstawa prawna partnerstwa publiczno-prywatnego i forma prawna.

Podstawą prawną PPP jest umowa Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością działającą pod firmą Kaliskie Linie Autobusowe Spółka z o.o., zawarta pomiędzy Miastem Kalisz a angielskim przedsiębiorstwem transportowo-przewozowym Southern Vectis plc w dniu 1 czerwca 1994 r. Spółkę zawiązano na czas nieograniczony celem realizacji wspólnego przedsięwzięcia polegającego na świadczeniu usług przewozowych w zakresie miejskiego transportu komunikacyjno-osobowego. Przedsięwzięcie oparte jest na modelu brytyjskim, tzn. w jednym ręku pozostaje funkcja właściciela infrastruktury i jej operatora.

W umowie zawarto zapis, że corocznie miastu będą przedkładane umowy kontraktowe o dostarczenie usług — za bilety ulgowe i bezpłatne oraz inne zlecone przejazdy socjalne trzeba będzie spółce zapłacić[402].

I.IV. Charakterystyka partnerów przedsięwzięcia.

Stroną publiczną jest Miasto Kalisz, które swój wkład wniosło w postaci dotacji budżetowych oraz infrastruktury, a więc taboru (autobusy i inne pojazdy

[400] Informacje zaczerpnięte z portalu KLA Sp. z o.o., opublikowano pod adresem: http://www.kla.com.pl
[401] Informacje z Biuletynu Informacji Publicznej Kaliskich Linii Autobusowych, opublikowano pod adresem: http://www.bip.kla.com.pl
[402] *Plan rozwoju lokalnego Miasta Kalisza na lata 2006-2013*, Kalisz 2006, s. 33.

mechaniczne) i budynków (garaże, warsztaty mechaniczne, biurowce). Na dzień 31.12.2007 r.[403] środki trwałe były warte 8 533 864 zł, w tym: grunty 253 120 zł; budynki 1 517 711 zł; urządzenia techniczne i maszyny 631 690 zł; środki transportu 6 126 396 zł. W pierwszych latach działalności Spółki miasta nie było stać na inwestycje, a więc zakup nowych autobusów, dlatego remontowano stare. W latach 1996-2008 spółka wymieniła wszystkie autobusy.

Partnerem prywatnym jest angielskie przedsiębiorstwo transportowo-przewozowe Southern Vectis plc. Ponad 18% pakiet udziałów przedsiębiorstwo objęło za wniesienie know-how, które miało zapewnić firmie rentowność. Działania prywatnego udziałowca miały prowadzić do zmian organizacyjnych, poprawiających pracę komunikacji miejskiej w Kaliszu oraz wpływających na znaczne oszczędności.

Pierwszymi zmianami dokonanymi w ramach *know-how* była reorganizacja w strukturze przedsiębiorstwa, opracowano nowy, bardziej racjonalny plan komunikacyjny dla miasta, wprowadzono nową sieć komunikacyjną mającą na celu zwiększenie częstotliwości i rozszerzenie obsługiwanych obszarów, ujednolicono ceny biletów. Zwiększona została liczba punktów docelowych, o kilkadziesiąt wzrosła liczba przystanków. Sieć jest ciągle udoskonalana i dostosowywana do zmieniających się potrzeb mieszkańców.

I.V. Podział kompetencji (podmiot publiczny/partner prywatny).

Podstawą podziału kompetencji pomiędzy partnerów w PPP jest umowa Spółki z o.o. oraz jej statut. Główne sfery podziału kompetencji pomiędzy podmiot publiczny (Miasto Kalisz) i spółkę celową KLA Sp. z o.o. przedstawiono poniżej (tabela 3).

Tabela 3. Podział kompetencji między partnerami w przypadku KLA SA

KLA Sp. z o.o.	Miasto Kalisz
• jest właścicielem infrastruktury • odpowiada za usługi • zapewnia należytą jakość usług transportowych • przeprowadza remonty i konserwacje taboru transportowego • planuje linie autobusowe • modernizuje obsługę pasażerów • zabezpiecza środki finansowe	• zawiera kontrakty na dofinansowanie przejazdów ulgowych i bezpłatnych • prezydent reprezentuje radę wspólników • posiada większość w radzie nadzorczej powołującej zarząd

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umowy spółki z dnia 13.05.1994 r.

[403] *Sprawozdanie finansowe Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. za 2007 rok*, Kalisz 2008.

W przypadku PPP pomiędzy Miastem Kalisz a KLA Sp. z o.o. przyjęto model brytyjski, który charakteryzuje się m.in. tym, że podmiot prywatny swobodnie kształtuje politykę inwestycyjną, staje się niezależny od budżetu lokalnego, zmniejsza się tym samym wpływ czynników politycznych. Miasto Kalisz nie ponosi kosztów (refunduje jedynie bilety ulgowe i przejazdy bezpłatne), ale także zmniejsza się kontrola podmiotu publicznego nad działaniami KLA Sp. z o.o. Wzrost cen kontroluje organ regulacyjny. Czynnikiem charakterystycznym dla modelu brytyjskiego jest to, iż Spółka musi być finansowo silna, aby pokonać trudności w przypadku pogorszenia warunków funkcjonowania na rynku.

W latach 80. XX w., które należały do najlepszego okresu firmy, funkcjonowało Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji. W 1983 r. oddano do użytku nowy biurowiec, a wyeksploatowany tabor zastępowano sukcesywnie nowym. Systematycznie zwiększała się liczba przewożonych pasażerów osiągając w 1988 r. ponad 49 mln osób. Jednak transformacja ustrojowa i gospodarcza spowodowały, że na komunikację miejską zaczęło brakować pieniędzy. W roku 1991 doszło do powołania zakładu budżetowego miasta pod nazwą Miejski Zakład Komunikacyjny (MZK). Ponieważ autobusy były zdezelowane, a liczba pasażerów korzystających z MZK zmalała o 1/3, bo rosły ceny biletów i ludzie zaczęli chodzić piechotą, zmniejszyła się również o 1/3 liczba kursów, należało podjąć działania naprawcze. W roku 1990 dotacja budżetowa do komunikacji miejskiej wynosiła 13 mld zł, a w 1991 r. 21 mld zł[404]. Okres ten był bardzo trudny również dlatego, gdyż panowała bardzo duża inflacja.

W 1993 r. władze miasta podjęły działania, aby MZK przekształcić w przedsiębiorstwo komercyjne, a tym samym zmniejszyć kwoty jakie miasto musiało dopłacać do komunikacji. Po consultingu z brytyjską firma transportową Southern Vectis plc i wykonaniu przez nią biznesplanu okazało się, że komunikacja w Kaliszu w przyszłości może przynosić zysk. Zaczęto więc szukać inwestora, który wszedłby do spółki, aby wspomóc proces przemian. Przedsiębiorstwem, które najbardziej odpowiadało potrzebom MZK Kalisz, była wspomniana brytyjska firma transportowa. Podjęto więc z nią negocjacje. W dniu 13 maja 1994 roku Zarząd Miasta Kalisza i przedstawiciele angielskiej firmy Southern Vectis plc podpisali umowę o utworzeniu spółki z o.o. — Kaliskie Linie Autobusowe. Powstała spółka *joint venture,* która miała spełnić ustawowy obowiązek samorządu, czyli zapewnić mieszkańcom transport.

Stworzone PPP nie gwarantowało jednak inwestycji, które pozwoliłyby na wymianę starego i nierentownego taboru autobusowego. Firma angielska bowiem w zamian za udziały zobowiązała się wprowadzić jedynie *know how*, które miało doprowadzić do rentowności. O kupowaniu nowego taboru nie było decyzji, natomiast sukcesywnie miały być remontowane stare autobusy. Wspólnicy jednak uzgodnili, że przez najbliższe lata cały zysk przedsiębiorstwa będzie inwestowany w kupno nowych autobusów.

[404] Kwoty te podane są w wartościach przed denominacją.

Organami Spółki są: Zgromadzenie Wspólników, Rada Nadzorcza i Zarząd Spółki. Funkcję Zgromadzenia Wspólników sprawuje Prezydent Miasta Kalisza i przedstawiciele Southern Vectis plc. Rada Nadzorcza składa się z sześciu członków (każdy powoływany jest na czteroletnią kadencję), z których czterech powoływanych jest przez Miasto Kalisz, a dwóch przez Southern Vectis plc. Rada Nadzorcza powołuje Zarząd składający się z prezesa, jego zastępcy i członka zarządu.

II. Ocena przedsięwzięcia.

II.I. Ocena jakościowa.

Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. (KLA) to przedsiębiorstwo z kapitałem mieszanym, publicznym (komunalnym) i prywatnym.

Wprowadzono różnego rodzaju bilety okresowe, upoważniające do dowolnej liczby przejazdów na danej trasie, każdym autobusem KLA. Bilet tygodniowy od poniedziałku do piątku na jedną linię uprawnia do nielimitowanej liczby przejazdów. Można również wykupić bilety na wszystkie linie w granicach miasta plus lub bez linii podmiejskich, lub bilety kwartalne itd.

W 2000 r. wprowadzono kartę elektroniczną jako formę opłaty za przejazdy. Pasażer posiadający kartę może opłacić dowolny przejazd za dowolną liczbę podróżujących z nim osób bez znajomości taryfy. Posługując się kartą elektroniczną można szybko, pewnie i bezpiecznie opłacić przejazd.

Wprowadzany jest system wewnętrznego monitorowania autobusów oraz mobilny system wizualizacji umożliwiający prezentowanie treści informacyjno-reklamowych na monitorach LCD zainstalowanych w autobusach.

Od roku 2007 uruchomiono system informacji pasażerskiej poprzez telefon komórkowy i interaktywną mapę z rozkładem jazdy w Internecie, opracowano także kalkulator cen biletów, narzędzie, które pozwala łatwo i szybko sprawdzić ceny poszczególnych biletów na wybranym odcinku. W Punkcie Obsługi Klienta zainstalowany został komputerowy kiosk informacyjny umożliwiający dostęp do aktualnego rozkładu jazdy autobusów.

W 2007 roku wycofano z eksploatacji przestarzałe ikarusy, a w maju 2008 roku wycofano z eksploatacji jelcze, ostatnie autobusy starego typu. Na dzień 31.08.2009 r. Spółka posiada 66 nowoczesnych, niskopodłogowych, ekologicznych autobusów: volvo — 30 szt., man — 11 szt., scania — 17 szt., dab — 8 szt., solaris — 1 szt.

II.II. Analiza wskaźnikowa.

Po wprowadzeniu w 2002 r. planu naprawczego przychody ze sprzedaży miały tendencję zwyżkową aż do 2004 r. Przedsiębiorstwo miało wówczas problemy finansowe, utraciło zdolność kredytową, dlatego koniecznym było zwolnienie

trzeciej części załogi i wycofanie jednej trzeciej taboru[405]. Ponadto zwiększano kwotę refundacji za przejazdy ulgowe i bezpłatne, którą Miasto Kalisz corocznie przekazuje firmie. W roku 2005 nastąpiło znaczne zmniejszenie się przychodów ze sprzedaży, bo aż o 7,2%, a w roku następnym tendencja spadkowa utrzymała się, lecz była mniejsza – o 0,6%. W tych latach kwota refundacji pozostawała na tym samym poziomie, nieco ponad 8 mln zł. W 2007 r. Miasto zwiększyło tę kwotę o 1 mln zł, co w efekcie doprowadziło do znacznego skoku wskaźnika przychodów ze sprzedaży. Kwota przekazywana przez Miasto Kalisz stanowiła 40% przychodów ze sprzedaży, w 2008 r. refundacja wzrosła do prawie 10 mln (50%)[406]. W roku 2007 na zwiększenie się przychodów ze sprzedaży ogółem miała decydujący wpływ wartość sprzedaży towarów i materiałów.

Tabela 4. Kształtowanie się wskaźników finansowych KLA S.A. w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dynamika wzrostu przychodów ze sprzedaży (rok poprzedni = 100%)	104,60%	97,40%	96,80%	101,90%	100,90%
Wskaźnik rentowności netto	0,20%	0,10%	0,07%	0,18%	0,05%
Wskaźnik rentowności aktywów (ROA)	3,65%	0,16%	0,13%	0,37%	0,95%
Wskaźnik zadłużenia ogółem	0,57	0,62	0,53	0,48	0,53
Wskaźnik płynności bieżącej	0,18	0,47	0,28	0,3	0,24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych KLA SA.

Sygnalizowana niska dynamika przychodów ze sprzedaży w latach 2005-2006 – wobec znacznego zaangażowania inwestycyjnego KLA Sp. z o.o. (zakup nowych autobusów) – skutkowała wyraźnym obniżeniem wskaźnika rentowności netto. Już w 2004 roku wskaźnik rentowności był bardzo niski i wyniósł 0,20%, w kolejnych dwóch latach zmniejszył się jeszcze bardziej, bo aż do 0,07% w 2006 r. Świadczy to o tym, że wartość sprzedaży przynosi bardzo niską marżę zysku. Prowadzone inwestycje przekładają się w przypadku firmy świadczącej usługi w transporcie miejskim na jej opłacalność, dlatego wymiana części autobusów na bardziej ekonomiczne także miała wpływ na poprawienie się wskaźnika rentowności netto

[405] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, Gdańsk 2007, s. 185.
[406] Budżet Kalisza, Miasta na prawach powiatu na rok 2004, na rok 2005, na rok 2006, na rok 2007, na rok 2008.

w 2007 r., gdy wzrósł do 0,18%. Zmniejszyły się koszty materiałów i energii, które w latach 2005-2006 były na wyższym poziomie. Decydujący wpływ na poprawienie się wskaźnika rentowności netto miał wzrost przychodów ze sprzedaży spowodowany zwiększeniem się kwoty refundacji Miasta Kalisza za przejazdy bezpłatne i ulgowe.

Wskaźnik rentowności majątku uwzględnia przede wszystkim wpływ na wynik finansowy efektywności wykorzystania zaangażowanych zasobów majątkowych. W 2004 r. był on jeszcze dość wysoki – 3,65%, ale w kolejnych latach zmniejszył się o ponad 3%. Było to spowodowane przede wszystkim niskim poziomem zysku przedsiębiorstwa, tym bardziej, że w 2005 r. wielkość aktywów firmy wzrosła. W 2006 r. spadła wartość majątku oraz zysku. W latach 2005-2006 KLA Sp. z o.o. przeznaczyła duże kwoty na spłatę zaciągniętych wcześniej kredytów. W roku 2005 firma zaciągnęła kolejny kredyt w wysokości 1,5 mln zł, co zwiększyło aktywa firmy (zakup autobusów), ale nie przełożyło się jeszcze na wzrost zysku. Dopiero w 2007 r. wskaźnik rentowności aktywów nieco uległ polepszeniu, co było spowodowane znacznym zmniejszeniem się aktywów oraz wzrostem zyskowności KLA Sp. z o.o. Niska wartość tego wskaźnika w latach 2005-2007 pokazuje, że sytuacja finansowa firmy była niekorzystna.

W latach 2004-2008 wskaźnik udziału kapitałów obcych w finansowaniu majątku przedsiębiorstwa zamykał się w przedziale <0,57-0,67> lub był od niego nieco niższy. Spółka konsekwentnie spłacała w tym okresie zobowiązania krótkoterminowe, a realizując przedsięwzięcia inwestycyjne – opierała się głównie na środkach własnych. Niski poziom wskaźnika ogólnego zadłużenia mówi o tym, że firma nie zaciągała kredytów długoterminowych na cele inwestycyjne, a jedynie do utrzymania bieżącej płynności finansowej i była w stanie spłacać zadłużenie. Wskaźnik zadłużenia wzrósł szczególnie w 2005 roku, a w kolejnych latach zmniejszał się znacznie. KLA Sp. z o.o. można ocenić jako wiarygodne pod kątem finansowym wobec instytucji kredytujących, mimo, że inne wskaźniki były relatywnie niezadowalające.

Wskaźniki płynności bieżącej KLA Sp. z o.o. w latach 2004-2008 był zdecydowanie poniżej optymalnego poziomu, co świadczy o tym, że firma traci zdolność do terminowego regulowania swoich zobowiązań. Spółka musiała zaciągać kredyty krótkoterminowe na obsługę bieżących zobowiązań, co nie jest korzystne dla perspektywicznego rozwoju firmy.

II.III. Ocena sprawności zarządzania.

Głównym celem przekształcenia MZK w spółkę z o.o. było uczynienie z tej firmy transportowej przedsiębiorstwa bardziej dochodowego. W 1994 roku doszło do podpisania umowy o utworzeniu spółki z o.o. — Kaliskie Linie Autobusowe na zasadach PPP. Spółkę zawiązano na czas nieograniczony w celu świadczenia usług przewozowych w zakresie miejskiego transportu komuni-

kacyjno-osobowego. Przedsięwzięcie to zostało oparte na modelu brytyjskim, połączono w jednym ręku funkcję właściciela infrastruktury i jej operatora. Miasto wniosło swój wkład w postaci dotacji budżetowych oraz infrastruktury, a więc taboru (autobusy i inne pojazdy mechaniczne) i budynków (garaże, warsztaty mechaniczne, biurowce). Działania prywatnego udziałowca miały zmienić organizację, poprawić pracę komunikacji miejskiej w Kaliszu oraz wpłynąć na znaczne oszczędności, a tym samym na rentowność firmy. Połączenie się z brytyjską firmą nie podwyższyło jednak kapitału zakładowego ani nie dało kapitału inwestycyjnego.

Kilka lat działalności Spółki w ramach PPP doprowadziło do zmian w działaniu firmy, głównie poprzez modernizację i unowocześnienie sieci komunikacyjnej, obsługi pasażerów, wymianę taboru autobusowego itp., a więc w obszarze technicznym i marketingowym, jednak nie wpłynęło korzystnie na uzyskiwane efekty finansowe.

Najważniejszymi skutkami zarządzania KLA Sp. z o.o. w aktualnym modelu są przede wszystkim:

1) inwestycje w wymianę taboru transportowego i modernizację bazy warsztatowej;
2) poprawienie jakości obsługi pasażerów poprzez racjonalizację linii autobusowych i działania marketingowe;
3) zdobywanie nowych rynków obsługi pasażerów.

KLA Sp. z o.o. poprzez swoją działalność w ramach PPP nie uzyskała korzystnych efektów finansowych, dlatego krytycznie można ocenić:

1) niską zyskowność;
2) zmniejszające się przychody ze sprzedaży,
3) niski wskaźnik rentowności netto i rentowności aktywów,
4) bardzo niski wskaźnik płynności netto wskazujący na możliwość utraty zdolności do terminowego regulowania zobowiązań.

Ad 1) Zyskowność przedsiębiorstwa jest niewielka, zmiany w wielkości zysku netto w poszczególnych latach są nieznaczne.

Ad 2) Wartość przychodów ze sprzedaży zmienia się w poszczególnych latach, ale ogólna tendencja pokazuje, że przychody te są na niskim poziomie i nie wzrastają dzięki stosowanym działaniom ekonomicznym. Znaczną ich część (w 2008 r. prawie 50%) stanowi refundacja Miasta Kalisza za przejazdy bezpłatne i ulgowe, która jest ustalana każdego roku w formie kontraktu.

Ad 3) Wskaźnik rentowności netto jest bardzo niski, a więc sprzedaż przynosi bardzo niską marżę. Prowadzone inwestycje przekładają się na jej rentowność, dlatego wymiana części autobusów na bardziej ekonomiczne miała wpływ na niewielkie poprawienie się wskaźnika rentowności netto w 2007 roku. Jednak inwestycje w przypadku firmy świadczącej usługi w transporcie miejskim nie przekładają się w tak dużym stopniu na wskaźnik rentowności, jak to jest w przypadku innych usług.

Ad 4) Wskaźniki płynności bieżącej KLA Sp. z o.o. był w ostatnich latach zdecydowanie poniżej bezpiecznego poziomu. Spółka musiała zatem zaciągać kredyty krótkoterminowe na obsługę bieżących zobowiązań.

Utworzenie spółki przez Miasto Kalisz i brytyjską firmę Southern Vectis plc przyczyniło się do wzmocnienia kompetencji w zakresie zarządzania działalnością Spółki w sferze operatorskiej. Dokonano znaczących zmian w obszarze infrastruktury oraz obsługi pasażerów, jednak nie przyniosło to takich rezultatów finansowych, które zmniejszyłyby obciążenia Miasta, które w ramach rocznych kontraktów musiało podnosić wielkość dopłat, aby utrzymać Spółkę w działaniu. Władze Miasta są bowiem zainteresowane komunikacją miejską, ponieważ to wynika z zadań własnych gminy.

Obecnie sytuacja finansowa KLA Sp. z o.o. jest niestabilna. Słabymi stronami firmy jest relatywnie niska dynamika przychodów ze sprzedaży, niskie zyski netto, niskie wskaźniki rentowności i płynności finansowej. Pojawiła się także sytuacja wskazująca na to, że PPP jest dla zarządzania niekorzystne. Istnieje bowiem możliwość zakupu nowoczesnych autobusów dzięki pieniądzom, jakie Kalisz otrzyma z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Spółka nie może jednak aplikować o te pieniądze, ponieważ jest zewnętrzna wobec Miasta, które *de facto* będzie właścicielem autobusów i będzie musiało zorganizować przetarg na ich wykorzystanie[407]. KLA Sp. z o.o. będą mogły stanąć do przetargu, ale jeśli wygra inny oferent, pojawi się instytucja konkurująca ze Spółką i na dodatek będzie to konkurencja, którą „zorganizuje" Miasto Kalisz.

II.IV. Ocena korzyści finansowych dla budżetu.

Rozpoczęcie działalności przez firmę z częściowo prywatnym kapitałem mogło na początku lat 90. XX wieku rodzić optymistyczne perspektywy, jednak w efekcie stało się inaczej. Mimo iż KLA Sp. z o.o. realizuje podstawowy obowiązek samorządu, a więc zapewnienie mieszkańcom transportu, to jednak władze samorządowe – podtrzymując wysokimi refundacjami firmę – ograniczają rozwój jakiejkolwiek konkurencyjności na rynku transportowym w mieście. To powoduje, że KLA Sp. z o.o. jest w zasadzie monopolistą i może ustalać taryfy cen bez uwzględnienia podstawowego prawa rynku, a więc konkurencji. Można więc stwierdzić, iż KLA Sp. z o.o. stanowi obciążenie dla budżetu Miasta Kalisza, ponieważ trzeba w nim planować duże kwoty refundacji, gdyż Spółka traci możliwość samofinansowania. Co prawda przy ustalaniu refundacji wykorzystuje się *Metodologię obliczania wysokości refundacji utraconych przychodów z tytułu przejazdów ulgowych i bezpłatnych środkami komunikacji miejskiej na terenie miasta Kalisza* oraz wyniki badań sondażowych, ale w niektórych latach wprowadzano w grudniu zmiany do budżetu miasta, aby zwiększyć kwotę refundacji. Spółka bowiem

[407] Informacja zaczerpnięta z portalu www.echokalisza.pl, 21.07.2009r.

traciła płynność finansową i była niewypłacalna. Kierowano się więc względami nie tylko ekonomicznymi, lecz także społecznymi. Być może jednak zlikwidowanie monopolistycznej działalności KLA Sp. z o.o. wpłynęłoby na obniżenie cen biletów, a wtedy względy społeczne byłyby jeszcze bardziej uwzględnione[408].

Podsumowując można stwierdzić, iż działalność KLA Sp. z o.o. nie przynosi wymiernych korzyści finansowych dla budżetu Miasta Kalisza. Złe wyniki finansowe w 2008 i w 2009 r., brak programu naprawczego i optymistycznych wizji oraz zapewne jeszcze inne względy spowodowały, że w dniu 30.10.2009 r. Rada Nadzorcza KLA Sp. z o.o. reprezentowana głównie przez Miasto Kalisz odwołała zarząd Spółki[409].

4.3.1.3. Sport i rekreacja

Kultura fizyczna określana jest często w kategoriach instytucjonalno-administracyjnych, utożsamia sie ją z zespołem takich działań, jak: wychowanie fizyczne (traktowane głównie jako szkolny przedmiot nauczania), sport (wyczynowy), rekreacja fizyczna, a także rehabilitacja ruchowa i turystyka. Najczęściej przyjmuje się, że kultura fizyczna, jest częścią składową kultury społeczeństwa, ma za zadanie kształtowanie rozwoju fizycznego człowieka, tj. jego fizycznych uzdolnień, a także postawy wobec własnego ciała. Jest to świadoma i aktywna troska o swój rozwój, sprawność i zdrowie, jak również umiejętność organizowania oraz spędzenia czasu z największym pożytkiem dla zdrowia fizycznego i psychicznego[410].

W holistycznym określeniu istotę kultury fizycznej ujmuje się jako ogół wytworów o charakterze materialnym i niematerialnym, a także jako dbałość o ciało i fizyczne funkcjonowanie człowieka, uznawane wartości i wzory postępowania, które zostały zobiektywizowane, przyjęte i mogą być przekazywane w społeczeństwie. Można tu wymienić trzy wzajemnie uzupełniające się sfery[411]:

1) przekonań, postaw, poglądów i aspiracji w dziedzinie dbałości o ciało i fizyczne funkcjonowanie;
2) integralnych narzędzi, do których można zaliczyć obiekty, sprzęt i urządzenia sportowe, a dalej — instytucje, organizacje, których celem jest działanie w zakresie wychowania fizycznego, sportu, rekreacji fizycznej itp.;
3) systemy i programy zarządzania, a także utrwaloną wiedzę teoretyczną o formach, metodach i zasadach stosowania poszczególnych ćwiczeń i zabiegów.

---

[408] A. Orkowski, *KLAsyczne dojenie budżetu*, www.prawica.net, 2.03.2007r.
[409] A. Kurzyński, *Zarząd Kaliskich Linii Autobusowych został odwołany*, „Głos Wielkopolski" 2.11.2009 r.
[410] M. Demel, *Teoria wychowania fizycznego*, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego, Poznań 2002, s. 22.
[411] B. Woynarowska, *Zdrowie i szkoła*, Wydawnictwa Lekarskie PZWL, Warszawa 2000, w. 33.

Na kulturę fizyczną można spojrzeć przez pryzmat uproszczonej analizy ekonomicznej. Ekonomia jako nauka o wymianie prowadzonej między ludźmi oraz o korzyściach z niej wynikających stwarza warunki do tego, aby przeprowadzić w makroskali analizę problemów zdrowotnych społeczeństwa. Jeśli bowiem weźmie się pod uwagę przypadek jednostki, to okaże się, iż choroba lub słaby stan zdrowia prowadzą do strat finansowych. Podobnie jest w makroskali, gdy analizie podda się grupę, jaką jest społeczeństwo danego państwa czy regionu. Analiza kosztów i korzyści w tym przypadku polega na przeliczeniu tego, czy bardziej opłaca się nadać zdrowiu charakter publiczny, promować zdrowie poprzez kulturę fizyczną oraz stosować aktywną politykę prozdrowotną związaną z opieką, czy też patrzeć biernie na ludzi chorych i coraz słabsze zdrowotnie społeczeństwo. Analizy kosztów i wyników używa się wtedy, gdy trzeba rozstrzygnąć, który spośród kilku sposobów postępowania jest najtańszy, albo wykorzystuje się ją przy analizach, w których zainteresowany subiektywnie ocenia korzyści wynikające z podejmowania decyzji. Kiedy postawi się pytanie, czy lata dodane do oczekiwanej długości życia usprawiedliwiają koszty ponoszone na wykonywanie operacji wszczepienia pomostów żylnych, stosuje się analizę kosztów i korzyści. Kiedy, biorąc pod uwagę regularne badania nadciśnienia, doradztwo dietetyczne, farmakoterapię oraz operacje wszczepienia pomostów rozstrzyga się, które z tych działań daje największy wzrost oczekiwanej długości życia, to stosuje się analizę kosztów i wyników[412].

Kultura fizyczna, analizowana poprzez kryterium zdrowotności i sprawności fizycznej populacji, wykazuje bardzo niski stan biologiczny polskiego społeczeństwa. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, mają różnorodny charakter i są złożone. Aktualna sytuacja w systemie kultury fizycznej i sposób jej realizacji nie sprzyja korzystnym zmianom, dlatego niezbędne są nowe rozwiązania systemowe, ukierunkowane w zdecydowanie większym stopniu na zaspokojenie potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Do najważniejszych przyczyn znikomej świadomości społeczeństwa w zakresie kultury zdrowotnej oraz istniejącego stanu zagrożenia zaliczyć można[413]:

– zbyt małą rangę tej problematyki w strategii działań państwa, szczególnie w zakresie wychowania zdrowotnego dzieci i młodzieży,
– niedostateczną współpracę pomiędzy ministerstwami odpowiedzialnymi za ten stan rzeczy;
– preferowanie jedynie celów sportowych i podporządkowanie ich głównie celom politycznym i koniunkturalnym,
– zaangażowanie zbyt małych środków na kulturę zdrowotną na szczeblu państwowym i samorządowym.

---

[412] T. E. Getzen, *Ekonomia zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 46-47.
[413] J. Żyśko, *Procesy prywatyzacji kultury fizycznej w Polsce po 1989 roku*, „Roczniki Naukowe AWF w Warszawie" 1998, nr 37, s. 321.

Wymienione przyczyny negatywnie wpływają na stan i świadomość kultury fizycznej w społeczeństwie polskim. Dzieje się tak, mimo że najwyższy akt prawny, tj. Konstytucja RP[414] w art. 68 ust. 5 stanowi: „władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży". Zadania państwa w zakresie stwarzania warunków do rozwoju kultury fizycznej określają m.in. ustawy: o kulturze fizycznej[415], o systemie oświaty[416], a także programy rządowe, w tym Narodowy Program Zdrowia[417], którego pierwszym celem operacyjnym jest zwiększenie aktywności fizycznej ludności. W myśl przepisów ustawy o kulturze fizycznej obywatele bez względu na wiek, płeć, wyznanie, rasę oraz stopień i rodzaj niepełnosprawności korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej.

Zgodnie z ustawami o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim – kultura fizyczna oraz sport jest zadaniem własnym wszystkich szczebli samorządów. Podstawowymi celami kultury fizycznej jest dbałość o prawidłowy rozwój psychofizyczny i zdrowie wszystkich obywateli. Cele te są realizowane poprzez:

- wychowanie fizyczne,
- sport,
- rekreację ruchową
- rehabilitację ruchową.

Działania prowadzone w tak różnych formach wykonywane są przez wiele podmiotów, poczynając od przedszkoli, szkół, uczelni, placówek oświatowo-wychowawczych, organizacji młodzieżowych, aż do różnego rodzaju związków czy stowarzyszeń. Zadania stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków oraz innych podmiotów w zakresie zapewnienia prawidłowej realizacji procesu wychowania fizycznego, uprawiania sportu i rekreacji ruchowej oraz prowadzenia rehabilitacji ruchowej szczegółowo określa wyżej wspomniana ustawa o kulturze fizycznej. Ustawa precyzuje także zadania organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w tej dziedzinie[418].

Ustawa o sporcie kwalifikowanym[419] określa zasady prowadzenia działalności w zakresie sportu kwalifikowanego, zasady uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym, a także zadania organów administracji rządowej, jednostek samorzą-

[414] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej (DzU z 1997, nr 97, poz. 483, z późn. zm.).
[415] Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (DzU z 2007 r., nr 226, poz. 1675, z późn. zm.)
[416] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),
[417] Uchwała nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. – Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015.
[418] J. Alktorn , *Marketing w turystyce*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 58.
[419] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (DzU z 2005 r., nr 155, z późn. zm.)

du terytorialnego oraz innych podmiotów w zakresie organizacji uprawiania sportu kwalifikowanego i współzawodnictwa sportowego.

Samorząd lokalny funkcjonuje w warunkach monopolistycznych, dlatego w wielu dziedzinach ani asortyment jego usług, ani ich rzeczywisty koszt, ani potrzeby społeczne nie podlegają naciskom. Oczywiste więc jest poszukiwanie odpowiednich narzędzi oraz nowych rozwiązań systemowych, które pozwolą w tych okolicznościach na poprawę efektywności w sferze promocji i prewencji zdrowia przez aktywność fizyczną mieszkańców. Na podstawie analogii pomiędzy samorządem terytorialnym a stowarzyszeniem można stwierdzić, iż gmina (powiat), która jest podstawowym elementem samorządu i pełni funkcje regulacyjne, dystrybucyjne i kontrolne, wymaga zarządzania nastawionego na uzyskiwanie określonych efektów. Jest to związane z pozostałymi dwiema funkcjami: dostarczyciela usług publicznych oraz zarządcy infrastruktury[420].

Biorąc pod uwagę te warunki oraz regulacje polskiego prawa, można przyjąć, że gmina powinna kształtować długofalową politykę poprawy postaw społecznych dotyczących kultury fizycznej. Samorząd lokalny musi dbać o poprawę sytuacji w zakresie zaspokojenia potrzeb, dotyczących szeroko pojętej aktywności fizycznej dzieci i młodzieży szkolnej, osób uprawiających sport wyczynowo i rekreacyjnie oraz osób niepełnosprawnych, przez[421]:

– stwarzanie odpowiednich warunków prawno-organizacyjnych oraz ekonomicznych do rozwoju kultury fizycznej i upowszechniania sportu,
– wspieranie instytucji i organizacji prowadzących działalność sportową oraz rekreacyjną, a także sprawowanie nadzoru nad ich działalnością,
– wspieranie organizacji prowadzących działalność szkoleniową w sporcie kwalifikowanym,
– budowę i upowszechnianie dostępu do obiektów sportowo rekreacyjnych dla realizacji szkolnego programu wychowania fizycznego, szkolenia sportowego i rekreacji mieszkańców danej miejscowości,
– wspieranie rozwoju olimpijskich i paraolimpijskich dyscyplin sportowych,
– popularyzacja działań zmierzających do upowszechniania oraz zwiększania aktywności fizycznej dzieci, młodzieży i osób dorosłych,
– zapewnienie opieki nad młodzieżą uzdolnioną sportowo,
– stwarzanie warunków do wyrównywania różnic w rozwoju fizycznym dzieci z różnych środowisk oraz warstw społecznych, jak również dzieci niepełnosprawnych, tym samym wyrównywanie szans na dalsze, zdrowe życie w sprawności,
– współorganizowanie międzynarodowych imprez sportowych promujących różne dyscypliny sportu,
– wspieranie rozwoju sportu i różnych form aktywnego wypoczynku,
– inicjowanie i wspieranie różnych form aktywności sportowej osób niepełnosprawnych.

---

[420] J. Żyśko, *Proces prywatyzacji instytucji sportowo-rekreacyjnych*, [w:] *Kongres sportu polskiego. Materiały kongresowe*, Spała 1998, s. 412.
[421] J. Żyśko, *Procesy prywatyzacji* ..., s. 331-332.

Analizując zagadnienie kultury fizycznej w aspekcie współpracy gminy z partnerem prywatnym, przede wszystkim w formie PPP, można stwierdzić, iż będzie ona dotyczyła w szczególności budowy obiektów rekreacyjno-sportowych oraz ich obsługi. W Polsce inwestycje w sektorze sportowym ocenia się generalnie jako nieopłacalne. Dlatego większość inwestycji i konstrukcji obiektów sportowych wymaga wsparcia ze środków publicznych. Ponadto trzeba stwierdzić, iż polskie miejscowości, aby funkcjonować i konkurować na rynku turystycznym, muszą mieć bogaty wachlarz usług wymagających powstania lub rozbudowy bazy sportowo-rekreacyjnej (kryte kąpieliska z basenami termalnymi, sale do ćwiczeń i treningu, pola golfowe, kluby rekreacyjne, szlaki turystyczne, ścieżki zdrowia, ośrodki jeździeckie, lodowiska, narciarskie trasy zjazdowe i biegowe)[422].

Obiekty sportowo-rekreacyjne budowane są w Polsce najczęściej przez sektor prywatny, ale w wielu sytuacjach można stwierdzić, iż występuje potrzeba udziału podmiotu publicznego. Między innymi strategiczne znaczenie niektórych obiektów (np. stadion narodowy) powoduje konieczność bezpośredniego udziału sektora publicznego w ich realizacji i eksploatacji. Jednak tego typu przedsięwzięcia wymagają znacznych nakładów i charakteryzują się długim cyklem rozwoju, a co za tym idzie znacznym ryzykiem. Ale do takich działań nie należy stosować jedynie kryteriów opłacalności projektu, lecz głównie powinny być stosowane analizy społeczno-ekonomicznych kosztów oraz korzyści. Z tym, że ocena kosztów i korzyści pod względem ekonomiczno-społecznym nie jest oderwana od realiów rynkowych, a nawet przeciwnie – wielokrotnie się z nimi pokrywa[423].

Partnerstwo publiczno-prywatne może być dobrym rozwiązaniem na poprawę gospodarki związanej z kulturą fizyczną. Polegałoby to na tym, że gmina poszukuje prywatnego przedsiębiorcy, podpisuje z nim umowę, a następnie ów prywatny inwestor buduje dany obiekt z własnych środków i przez okres kilku lub kilkudziesięciu lat obsługuje go. Obiekty sportowe nie zwracają tak szybko zainwestowanego kapitału, dlatego ważne jest, żeby uzupełniać zakres świadczonych usług o usługi rekreacyjne, centra zdrowotne, fitness, SPA, rozrywkowe, a także hotelarskie, gastronomiczne i handlowe. Należy pamiętać, że zaangażowanie inwestycyjne wiąże się z zainwestowaniem dużego kapitału własnego oraz dążenie podmiotu prywatnego do osiągnięcia zysku i ochrony inwestycji. Jest to bardzo silny bodziec do opracowania oraz realizacji działalności tak wydajnie, jak jest to tylko możliwe. Gwarantuje się w ten sposób wysoką jakość inwestycji oraz dużą konkurencyjność wybudowanego obiektu. Oprócz celów komercyjnych (które są najistotniejsze dla podmiotu prywatnego) kompleks rekreacyjno-sportowy może być elementem przyciągającym turystów, a także stanowić formę promocji i reklamy danego regionu. Obiekt sportowy, rekreacyjny czy wypoczynkowy spełnia wymagania i zaspokaja potrzeby mieszkańców gminy w zakresie sportu i rekre-

[422] A. Olesiuk, *Marketing usług turystycznych*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 108.
[423] J. Żyśko, *Procesy prywatyzacji* ..., s. 323.

acji, a przy tym wpływa pośrednio na rozwój kultury fizycznej[424].

Takie przedsięwzięcie w obszarze zadania własnego gminy, jakim jest popularyzacja kultury fizycznej, może być realizowane przez współpracę podmiotu prywatnego i publicznego opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. W związku z powyższym zawarcie umowy PPP będzie równoznaczne z powierzeniem do wykonania zadania publicznego. Jednak zawarcie umowy PPP powinno zostać poprzedzone procedurą wyboru partnera prowadzoną zgodnie z Prawem zamówień publicznych.

Biorąc pod uwagę także wpływ tego typu inwestycji na rozwój regionalny, możliwe jest, poza tradycyjną formą finansowania inwestycji (kredyty i pożyczki), wykorzystanie środków współfinansowania w ramach funduszy publicznych. Przedsięwzięcia mające na celu budowę obiektów sportowych mogą być dofinansowane nie tylko ze źródeł krajowych, ale również z funduszy strukturalnych, np. z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Funkcjonuje także w tym obszarze Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy EOG (European Economic Area), gdzie beneficjentami końcowymi mogą być, obok instytucji publicznych, także prywatne, z tym że muszą działać w interesie publicznym.

W obecnej sytuacji w Polsce wskazane jest, aby korzystać z partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji inwestycji *stricte* sportowych lub sportowo-rekreacyjnych, zarówno małych (samorządy lokalne), ale także o znaczeniu ogólnonarodowym. Ustawa o PPP daje taką możliwość, chociaż nadal jest możliwy model partnerstwa publiczno-prywatnego nie opierający się na przepisach ustawy o PPP.

STUDIUM PRZYPADKU

FALA

I. Dane identyfikujące przedsięwzięcie.

I.I. Charakterystyka realizowanego zadania.

Aqua Park Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, al. Unii Lubelskiej 4.

Głównym przedmiotem działalności Aqua Parku Łódź Sp. z o.o. jest działalność rozrywkowa i rekreacyjna. Spółka zarządza obszarem o powierzchni działki 100 500 m^2 (wkład aportowy Miasta). Na terenie działki wybudowano nowoczesny park wodny „Fala"; powierzchnia zabudowy zrealizowanych budynków wynosi 8 762 m^2.

Działalność operacyjna prowadzona jest przez 7 dni w tygodniu, w godzinach od 9.00 do 22.00. Obiekt dysponuje 4 basenami o różnej temperaturze wody oraz basenem ze sztuczną falą. Ponadto znajdują się tu 3 wanny jacuzzi, basen dla dzieci

[424] J. Mielczarek, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze sportowym*, „Rynki Zagraniczne" 2005, nr 10, s. 15.

i wewnętrzne zjeżdżalnie (indywidualna i dla pontonów). W ofercie są też dostępne podgrzewane leżaki do masażu powietrznego oraz bicze wodne. Podłoga w parku wodnym jest podgrzewana, a w części rekreacyjnej znajdują się tropikalne rośliny. W części spa & wellness zamontowano 5 różnych saun, a firma zewnętrzna oferuje dodatkowe usługi (solarium, masaże). Obiekt może jednorazowo przyjąć ponad tysiąc klientów (1 214 szafek, 1 000 leżaków, strefa nagości)[425].

I.II. Aspekty formalne i finansowe przedsięwzięcia.

Partnerstwo publiczno-prywatne zostało zainicjowane przez władze Miasta Łodzi. W dniu 24.04.2003 r. Prezydent Miasta Łodzi wydał zarządzenie[426] (zmienione w dniu 12.06.2003 r. – poszerzenie komisji[427]) w sprawie wyboru wspólnika celem zawiązania spółki z udziałem Miasta Łodzi, której przedmiotem działalności miało być zrealizowanie inwestycji zlokalizowanej na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy al. Unii 4. Władze miasta podały warunki rokowań wyboru wspólnika, zgodnie z którymi tworzona spółka mogła mieć charakter:

1) właścicielski – spółka jest właścicielem nieruchomości i w ramach prowadzonej działalności gospodarczej realizuje zadanie polegające na wybudowaniu i zarządzaniu kompleksem rekreacyjno-sportowym;
2) operatorski – spółka jest developerem zarządzającym procesem inwestycyjnym, a po jego zakończeniu może wyłonić operatorów, którzy przejęliby eksploatację i zarządzanie powstałym kompleksem rekreacyjno-sportowym.

W dniu 10.11.2003 r. Rada Miasta w Łodzi podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przez Miasto Łódź wspólnie z MAKRO 5 Investicje, Iygradnja Objektov d o.o. z siedzibą w Koper — Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą Aqua Park Łódź Spółka z o.o. Uchwała dotyczyła także wniesienia przez Miasto Łódź wkładu pieniężnego i niepieniężnego (aportu) z przeznaczeniem na pokrycie i podwyższenie kapitału zakładowego Spółki z o.o. Radni wyrazili także zgodę na zbycie udziałów Miasta Łodzi w Aqua Park Łódź Sp. z o.o.[428]

---

[425] *Analiza stanu i kierunków restrukturyzacji Aqua Park Łódź Spółka z o.o.*, Łódź, kwiecień 2009.

[426] Zarządzenie nr 493/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 kwietnia 2003 r. *w sprawie wyboru wspólnika celem zawiązania spółki z udziałem Miasta Łodzi, której przedmiotem działalności będzie zrealizowanie inwestycji zlokalizowanej na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy al. Unii 4, oznaczonej jako działka Nr 44/3, byłego kompleksu „Fala"*.

[427] Zarządzenie nr 636/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 12 czerwca 2003 r. *zmieniające* Zarządzenie nr 493/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 kwietnia 2003 r. *w sprawie wyboru wspólnika celem zawiązania spółki z udziałem Miasta Łodzi, której przedmiotem działalności będzie zrealizowanie inwestycji zlokalizowanej na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy al. Unii 4, oznaczonej jako działka Nr 44/3, byłego kompleksu „Fala"*.

[428] Uchwała nr XXI/277/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2003 r.

W dniu 11.12.2003 r. w Sądzie Rejonowym dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi, XX Wydział Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 000196146. została zarejestrowana umowa Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą Aqua Park Łódź Spółka z o.o., zawarta pomiędzy Miastem Łódź a MAKRO 5 Investicje, Iygradnja Objektov d o.o.
Spółkę zawiązano na czas nieograniczony celem realizacji wspólnego przedsięwzięcia polegającego na wybudowaniu do 30.06.2006 r. parku wodnego o łącznej powierzchni lustra wody nie mniejszej niż 2000 m^2, na nieruchomości położonej w Łodzi i zarządzaniu nim po jego oddaniu do użytku.

I.III. Charakterystyka partnerów przedsięwzięcia

Publicznym podmiotem jest Miasto Łódź. Początkowo jego udziały w przedsięwzięciu wynosiły 40 tys. zł pokryte wkładem pieniężnym, tj. 40 udziałów po 1 tys. zł. Ponadto Miasto Łódź zobowiązało się do podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i pokrycia go wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności nieruchomości zabudowanej o powierzchni 100 500 m^2 o wartości ustalonej przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego – 4 mln zł. Udziały Miasta Łodzi były uprzywilejowane w ten sposób, że w przypadku likwidacji Spółki przed dniem wydania pozwolenia na użytkowanie parku wodnego, podział majątku miał następować z zachowaniem zasady, że na jeden udział Miasta Łodzi przypadać miała równowartość majątku odpowiadającego 2,5-krotności udziału. Uprzywilejowanie to miało obowiązywać do wysokości wkładu wniesionego przez wspólnika – Miasto Łódź.

Partnerem prywatnym jest MAKRO 5 Investicje, Iygradnja Objektov d o.o. Wkład słoweńskiego przedsiębiorstwa stanowiło 60 udziałów po 1 tys. zł każdy, o łącznej wartości 60 tys. zł pokryte w pieniądzu. MAKRO 5 Investicje, Iygradnja Objektov d o.o. zobowiązało się podwyższyć kapitał zakładowy Spółki do wysokości co najmniej 14 mln zł do dnia 30.09.2004 r. Podwyższenie miało nastąpić poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci studium wykonalności inwestycji, koncepcji programowo-przestrzennej wraz z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projektu budowlanego z prawami autorskimi, projektu wykonawczego oraz oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji polegającej na budowie parku wodnego w Łodzi. Podwyższenie kapitału zakładowego miało nastąpić, oprócz wspomnianego, poprzez wniesienie wkładu pieniężnego w wysokości nie niższej niż 8 mln zł.

Według stanu na 31 marca 2009 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 25 861 tys. zł, z czego Miasto Łódź posiadało 25%, a Makro 5 Investicije, Izgradnja Objektov d o.o. 75%.

Według stanu na 31 października 2009 r., po odkupieniu przez Miasto Łódź udziałów w Spółce, kapitał zakładowy wynosi 42 643 000 zł i dzieli się na 42 643 udziały po 1 tys. zł każdy. Miasto Łódź posiada 100% kapitału[429].

---

[429] *Umowa Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 11.12.2003 roku*; Informacje z Biuletynu Informacji Publicznej Aquapark Fala Łódź.

MAKRO 5 Investicje, Iygradnja Objektov d o.o. zobowiązało się do zapewnienia finansowania prac niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, w tym do sfinansowania w postaci studium wykonalności inwestycji koncepcji programowo-przestrzennej wraz z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projektu budowlanego wraz z prawami autorskimi, projektu wykonawczego oraz oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji polegającej na budowie parku wodnego w Łodzi. Ponadto zobowiązało się do zapewnienia poręczenia na rzecz banku lub innej instytucji finansowej jako zabezpieczenia w związku z wnioskiem Spółki Aqua Park o kredyt na realizację inwestycji – parku wodnego.

Wykup udziałów wspólnika – Miasta Łodzi przez wspólnika MAKRO 5 Investicje Iygradnja Objektov d o.o. miało następować na wspólnie uzgodnionych warunkach nie później niż w ciągu 10 lat od wydania pozwolenia na użytkowanie parku wodnego, z tym że corocznie mogła następować sprzedaż nie mniej niż 10% pierwotnie posiadanych przez wspólnika – Miasto Łódź udziałów[430].

I.IV. Podział kompetencji (podmiot publiczny/partner prywatny).

Podstawą podziału kompetencji pomiędzy partnerów w PPP jest umowa Spółki z o.o. oraz jej statut.

Główne sfery podziału kompetencji pomiędzy podmiot publiczny (Miasto Łódź) i spółkę celową Aqua Park Sp. z o.o. przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Podział kompetencji między partnerami w przypadku Aqua Parku Łódź Sp. z o.o.

Aqua Park Łódź Sp. z o.o.	Miasto Łódź
• zatwierdza programy inwestycyjne i kierunki rozwoju Spółki • prowadzi i nadzoruje inwestycje budowlane parku wodnego • zarządza parkiem wodnym po jego oddaniu do użytku • dba o jakość usług i działania marketingowe	• powierza Aqua Park Sp. z o.o. zadanie własne gminy w zakresie usług rekreacyjno-rozrywkowych • przekazuje aportem tereny pod budowę parku wodnego • kontroluje inwestycję budowlaną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przedmiotowej umowy.

Miasto Łódź otrzymało prawo żądania zwołania Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, jak również umieszczenia określonych spraw w porządku

[430] *Umowa Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 11.12.2003 roku. Analiza stanu i kierunków restrukturyzacji Aqua Park Łódź Spółka z o.o.*, Łódź, kwiecień 2009.

obrad najbliższego zgromadzenia, bez względu na wysokość reprezentowanego przez Miasto kapitału zakładowego.

Rada Nadzorcza miała się składać z trzech do pięciu członków, Miasto Łódź miało prawo wskazania co najmniej 1 członka Rady Nadzorczej. W pierwszej Radzie były trzy osoby, w tym jedna z Miasta Łodzi. Zarząd Spółki miał składać się z jednego do trzech członków, Miasto Łódź miało prawo wskazania co najmniej jednego.

II. Ocena przedsięwzięcia.

II.I. Analiza wskaźnikowa.

Tabela 6. Kształtowanie się wskaźników finansowych Fali w latach 2005-2008

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008
Dynamika wzrostu przychodów ze sprzedaży (rok poprzedni = 100%)	x	3021%	2943,70%	4010,60%
Wskaźnik rentowności netto	x	-47,45%	-8,93%	-4,89%
Wskaźnik rentowności aktywów (ROA)	x	-0,01%	-0,03%	-0,09%
Wskaźnik zadłużenia ogółem	0,04	0,5	0,64	0,88
Wskaźnik płynności bieżącej	x	0,42	0,04	0,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Aqua Parku Łódź sp. z o.o.

Należy wyraźnie wskazać, że porównywanie poprzednich lat bilansowych Aqua Park Łódź Sp. z o.o. ma ograniczone walory poznawcze; przedsiębiorstwo Spółki nie prowadziło bowiem działalności przed 2008 rokiem; podobnie kwestia zaliczenia aktywów trwałych – realizacja zadań budowlanych – umożliwiła realne odzwierciedlenie tych wartości dopiero począwszy od ubiegłego roku obrotowego (2008).

Analiza, zwłaszcza w odniesieniu do ubiegłego roku, wskazuje, że przedsiębiorstwo nie jest efektywne ekonomicznie. Jest to charakterystyczne dla spółek rozpoczynających aktywność operacyjną (szczególnie, jeśli wcześniej realizowane były znaczące zadania inwestycyjne o charakterze budowlanym).

Spółka rozpoczęła właściwą działalność operacyjną w lutym 2008 r., dlatego

wskaźniki pokazujące dynamikę przychodów ze sprzedaży są niewymierne, czyli nie pokazują stanu faktycznego. Okazuje się, iż przychody ze sprzedaży stanowią zaledwie ok. 35% kosztów operacyjnych i tylko ok. 20% straty netto. Struktura przychodów ze sprzedaży (porównanie roku 2008 z dwoma miesiącami 2009 r.) wskazuje, że ponad 83% przychodów generowanych jest z działalności podstawowej Spółki, czyli sprzedaży biletów do parku wodnego. Niewielkie kwoty przedsiębiorstwo generuje z wynajmu powierzchni handlowych podmiotom trzecim, zaś przychody z usług komplementarnych (sauna) zapewniają zaledwie ok. 6-7 % przychodów.

Frekwencja klientów to kluczowy czynnik wpływający na wielkość generowanych przez Spółkę przychodów ze sprzedaży, informuje o potencjale rynku lokalnego. Dotychczasowe doświadczenie (dane za 2008 r.) wskazuje, że Spółka nie osiągnęła zadowalających wielkości tego parametru, co przy znanych i w miarę stałych kosztach operacyjnych (zużycie energii, usługi obce, amortyzacja środków trwałych znacznej wartości) powoduje powstanie ujemnego wyniku na każdym poziomie rachunku wyników.

W całym dotychczasowym okresie aktywności Spółka uzyskuje ujemne wskaźniki rentowności (poza rentownością kapitału własnego, ale ten wskaźnik dramatycznie spada, sugerując pogorszenie struktury pasywów). Ta duża dynamika spowodowana jest brakiem stałego punktu odniesienia. Dlatego na wartość przychodów ze sprzedaży należy patrzeć w aspekcie zyskowności firmy, a więc przez pryzmat kosztów. W roku 2008, pierwszym roku funkcjonowania usługi podstawowej w ofercie handlowej, Spółka generowała bardzo wysokie koszty niezwiązane z działalnością operacyjną. Dotyczy to, na przykład, kosztów konsultacji (ponad 7,8% kosztów rodzajowych ogółem bez amortyzacji). Wysokość kosztów finansowych ma znaczący wpływ na wynik brutto; na poziomie operacyjnym strata wynika z dużej wartości amortyzacji, budżetu płac oraz usług obcych. Wydatki te nie znajdują uzasadnienia w zakresie funkcjonowania (skali) przedsiębiorstwa Spółki i wydają się nadmiernie wygórowane, zwłaszcza, jeśli się uwzględni, że Spółka zatrudnia na etatach 22 osoby. Z pewnością część prac outsourcingowych można wykonać we własnym zakresie. Z punktu widzenia efektywności wydatków najmniej skuteczne były nakłady reklamowe (świadczy o tym także ilość osób odwiedzających park wodny, czyli tzw. ruch klientów). Poziom zużycia materiałów i energii jest wysoki, ale specyfika prowadzonej działalności wyklucza możliwość „wyłączenia" niektórych kosztów tej kategorii w przypadku mniejszego obłożenia (w związku z tym Spółka generuje prawie wyłącznie koszty stałe, bez związku z aktywnością operacyjną i poziomem obsługi klientów); ma to niekorzystny wpływ na rachunek wyników, a szczególnie na rentowność firmy.

Majątek Spółki składa się głównie z aktywów rzeczowych w postaci gruntu i naniesień na tym gruncie (budynki i budowle), w mniejszym zakresie z wyposażenia i inwestycji w toku (zjeżdżalnie zewnętrzne). Niedokończenie przez inwestora słoweńskiego zadań budowlanych przewidzianych w projekcie wyjściowym spowodowało jednoczesne wystąpienie określonych, niekorzystnych efektów, m.in.:

1) wysokiej wartości aktywów trwałych wykonanych w całości lub części w ramach parku wodnego (wzrost kosztów budowy wynikał zarówno ze wzrostu wartości materiałów i usług budowlanych, jak i z faktu przedłużenia harmonogramu budowy w czasie, co skutkowało wzrostem kosztów pośrednich, szczególnie finansowych);
2) wysokiej kwoty amortyzacji (odpisów) jako pochodnej wartości aktywów trwałych i zastosowanych stawek amortyzacji; w tym wypadku szczególnie niebezpieczne może być poddanie w wątpliwość tych wartości ze strony urzędu skarbowego (amortyzacja stanowi oczywistą tarczę podatkową dla Spółki);
3) niższej wartości użytkowej całości kompleksu, głównie z powodu niezagospodarowania obszaru otaczającego park wodny;
4) wyczerpanie zakładanego budżetu zadaniowego przy zaledwie ponad 70% zrealizowaniu planu budowy, co powoduje konieczność znalezienia dodatkowych środków inwestycyjnych dla Spółki.

Wskaźnik rentowności aktywów jest więc ujemny i ta negatywna tendencja wciąż się nasila. Można więc stwierdzić, iż zasoby majątkowe nie wpływają na generowanie zysku.

Amortyzacja środków trwałych stanowi ponad 26% kosztów operacyjnych ogółem, jest więc bardzo wysoka. Kwestią otwartą pozostaje wycena bilansowa posiadanych przez Spółkę środków trwałych (bardzo wysoka wartość, co może rodzić wątpliwości odnośnie do rzetelności wyceny robót budowlanych, wyposażenia, czy też aportów rzeczowych); jako tzw. „tarcza podatkowa" pozycja ta może być przedmiotem obstrukcji ze strony urzędu skarbowego w przyszłości. W związku z tym Spółka generuje ujemne przepływy pieniężne (*cash flow*) na poziomie operacyjnym i inwestycyjnym, uzyskując dodatnią wartość środków pieniężnych tylko dzięki działalności finansowej (zadłużeniu). Jednakże stopniowe pogarszanie wyników Spółki (strata ponad 17,4 mln zł. w 2008 r.) nie jest rekompensowane poziomem amortyzacji (mimo jej znaczącej wartości). W konsekwencji doprowadziło to do wyczerpania walorów gotówkowych na koniec okresu obrachunkowego i konieczności skorzystania z kredytu kupieckiego. Sytuacja ta nie wystarczy jednak do zamknięcia budżetu przedsiębiorstwa w obliczu zbliżania się terminów spłaty poważnych kwot kredytowych (do czerwca 2009 r. należało spłacić całość zadłużenia krótkoterminowego w kwocie 1,5 mln EUR; ponadto rozpoczyna się kwartalny termin spłaty zadłużenia długoterminowego wraz z odsetkami – koniec karencji spłaty).

Z każdym rokiem wskaźnik zadłużenia wzrastał i w 2008 roku osiągnął poziom krytyczny – 88%. Z jednej strony występują, bowiem, przeterminowane zobowiązania wobec kontrahentów, z drugiej zaś – zbliżają się terminy płatności rat kapitałowych kredytu długoterminowego oraz spłaty kredytu krótkoterminowego (1, 5 mln EUR) wraz z przeterminowanymi odsetkami. Spółka w praktyce nie obsługiwała zadłużenia kredytowego (przesunięcie terminów

spłaty, przejęcie długu przez podmioty powiązane z Makro 5).

Wskaźnik płynności bieżącej Aqua Park Łódź Sp. z o.o. w latach 2006-2008 był zdecydowanie poniżej bezpiecznego poziomu, co świadczy o tym, że przedsiębiorstwo traci zdolność do terminowego regulowania swoich zobowiązań. Spółka była zatem zmuszona do zaciągania kredytów krótkoterminowych na obsługę bieżących zobowiązań.

Charakterystyczną cechą bilansu Aqua Park Łódź Sp. z o.o. jest wysoka wartość aktywów rzeczowych (wynikająca z oddania do użytkowania parku wodnego i zakończenia części inwestycji budowlanych) i bardzo niska wartość aktywów bieżących (płynnych). Szczególnie niepokojący jest poziom środków pieniężnych, zaś brak zapasów wynika ze specyfiki prowadzonej działalności gospodarczej.

II.II. Ocena sprawności zarządzania.

Partnerstwo publiczno-prywatne zostało zainicjowane przez władze Miasta Łodzi, które poszukiwały partnera do spółki mającej na celu wybudowanie kompleksu rekreacyjnego oraz zarządzanie nim w późniejszym okresie. Wyniki finansowe Spółki (strata za 2008 r. wyniosła 17 424 tys. zł.) oraz utrata płynności finansowej powodują wyczerpanie przesłanek przepisów ksh (art. 586, art. 299) i zagrożenie upadłością. Krótki okres trwania PPP doprowadził do rozwiązania tej formuły, co było spowodowane zarówno niekorzystną umowa partnerską, jak i złym zarządzaniem. W związku z tym ocena zarządzania jest negatywna, szczególnie niekorzystnie przedstawiają się następujące elementy:

1. Wskaźnik dynamiki przychodów jest relatywnie wysoki, ale spowodowane to jest rozpoczęciem działalności usługowej. Nie można więc ocenić dynamiki, ponieważ nie ma punktu odniesienia. Kluczowym czynnikiem wpływającym na wielkość generowanych przez Aqua Park Łódź Sp. z o.o. przychodów ze sprzedaży jest frekwencja klientów. W 2008 roku frekwencja nie osiągnęła zadowalających wielkości (przewidziano ok. 2000 osób dziennie, a było od 300 do 800) tego parametru, co przy znanych i w miarę stałych kosztach operacyjnych (zużycie energii, usługi obce, amortyzacja środków trwałych znacznej wartości) powoduje powstanie ujemnego wyniku na każdym poziomie rachunku wyników. Niewielkie przychody z pozostałego wynajmu świadczą o słabej pozycji Spółki (i obiektu) na lokalnym rynku oraz niedokończonej infrastrukturze (parking, zagospodarowanie terenu, usługi dodatkowe). Bardzo słaba jest oferta usług komplementarnych Spółki (brak fitness, siłowni, sauny własnej poza strefą nagości, centrum gastronomicznego).
2. W całym dotychczasowym okresie aktywności Spółka uzyskuje ujemne wskaźniki rentowności. W 2008 r. Aqua Park Łódź Sp. z o.o. generowała bardzo wysokie koszty o charakterze pozamerytorycznym, niezwiązane z działalnością operacyjną, co było bardzo niekorzystne. Rentowność jest zagrożona, ponieważ poziom zużycia materiałów i energii jest wysoki, ale specyfika prowadzonej działalności wy-

klucza możliwość „wyłączenia" niektórych kosztów tej kategorii w przypadku mniejszego obłożenia (w związku z tym Spółka generuje prawie wyłącznie koszty stałe, bez związku z aktywnością operacyjną i poziomem obsługi klientów). Wskaźnik rentowności aktywów jest także ujemny i ta negatywna tendencja wciąż się nasila. Można więc stwierdzić, iż zasoby majątkowe nie wpływają na generowanie zysku.

3. Z każdym rokiem wskaźnik zadłużenia wzrastał i w 2008 r. osiągnął poziom krytyczny – 88%. Wysoki poziom zadłużenia krótko- i długoterminowego jest istotnym czynnikiem wpływającym na stan poszczególnych pozycji bilansowych. Spółka zaciągnęła dwa kredyty bankowe: krótkoterminowy w kwocie 1,5 mln EUR i długoterminowy w kwocie 11,0 mln EUR. Z uwagi na niestabilną sytuację finansową i zbliżające się terminy płatności obu zobowiązań wymagane jest szybkie dokapitalizowanie Spółki.

4. Wskaźnik płynności bieżącej Aqua Park Łódź Sp. z o.o. w latach 2006-2008 był zdecydowanie poniżej wymaganego poziomu, co świadczy o tym, że przedsiębiorstwo traci zdolność do terminowego regulowania swoich zobowiązań względem dostawców i instytucji.

5. Wysokie koszty utrzymania obiektu spowodowane błędami inwestycyjnymi. Bardzo wysokie są koszty operacyjne (zła organizacja pracy obiektu i niska funkcjonalność poszczególnych akwenów), konieczne jest utrzymywanie całości obiektu lub całkowite zamknięcie; nie można prowadzić działalności operacyjnej tylko w części obiektów wodnych z uwagi na połączenia w dopływie wody. Zła była struktura wydatków na poziomie operacyjnym: bardzo wysokie koszty reklamy nie przełożyły się na uzyskane wyniki na sprzedaży; bardzo wysokie jednostkowo są koszty konsultacji i doradztwa oraz usług związanych z ratownictwem wodnym; nieuzasadnione są także tak wysokie koszty usług obcych dotyczących ochrony obiektu oraz zapewnienia czystości. Należy dążyć do ograniczenia kosztów osobowych, które są niezależne od liczby klientów a występują wraz z dużymi kosztami usług outsourcingowych (zewnętrznych); należy przenieść ciężar pewnych wydatków na rzecz pracowników zatrudnionych w Spółce (dotyczy to zwłaszcza prowadzenia polityki sprzedaży i marketingu); należy rozważyć rezygnację z niektórych usług firm zewnętrznych lub podjąć negocjacje w celu obniżenia ceny za te usługi.

Krytycznie trzeba ocenić także działalność marketingową przedsiębiorstwa. Podstawowym stwierdzeniem po analizie prowadzonych w latach 2006-2008 działań w sferze marketingu jest konstatacja, że Spółka nie wypracowała jednolitego wymiaru tych działań, a wszelkie wysiłki sprzedażowe miały charakter działań przypadkowych. Brak koncepcji sprzedaży (wspieranej instrumentami polityki marketingowej i skuteczną akcją reklamową) przyniósł w efekcie szereg niekorzystnych skutków, nie tylko zresztą natury ekonomicznej. Oto wykaz błędów w polityce marketingu[431]:

[431] *Analiza stanu i kierunków restrukturyzacji Aqua Park Łódź Spółka z o.o.*, Łódź, kwiecień 2009.

1) niski poziom obłożenia parku wodnego;
2) słaba pozycja rynkowa wobec konkurencji lokalnej;
3) zła kalkulacja ceny biletów wstępu oraz usług dodatkowych (zmiana dopiero od 1 marca 2009 r.); założenia cenowe w EUR, co w obliczu osłabienia złotówki doprowadziło do przeszacowania przychodów oraz ustanowiło dużą barierę cenową dla popytu;
4) brak korelacji nakładów finansowych na reklamę ze skutkami propagandowymi (rozpoznawanie znaku, marki – nazwy, wzrost frekwencji w okresach reklamowych);
5) całkowity brak badania satysfakcji klientów (ankiety, materiały ze źródeł reklamowych) i ich oceny polityki rozpoznawalności marki;
6) niemożność konstruowania wiarygodnych i efektywnych systemów wspierania sprzedaży;
7) błędne założenia w zakresie dziennej frekwencji klientów i niewiarygodna metodologia oszacowania (przyjęcie zasady, że 31% gospodarstw domowych może pozwolić sobie na wydatki związane z rekreacją w parku wodnym); w konsekwencji przyjęto, że Spółkę odwiedzać może średnio 2450 osób dziennie (w 2008 r. realna średnia liczba dziennych odwiedzin wyniosła niespełna 487 osób);
8) brak powiązania liczby odwiedzin (frekwencji) ze zdefiniowanymi oraz wykorzystanymi narzędziami sprzedaży; założenia polityki marketingowej zawarto na stronach 32 i 33 biznesplanu z 2004 roku, a główny nacisk położono na wysokość budżetu reklamowego;
9) hasłowe potraktowanie poszczególnych działań marketingowych, przyjęcie nierealnych metod reklamowania działalności Spółki lub wielkości ich wykonania (telewizja, radio, billboardy, ogłoszenia w gazetach, broszury informacyjne itp.).

Najważniejszym powodem wystąpienia trudnej sytuacji ekonomicznej Aqua Park Łódź Sp. z o.o. było przeszacowanie założeń makroekonomicznych w biznesplanie przedsięwzięcia, sporządzonym przez obecnych (jeszcze) wspólników ze Słowenii. W efekcie tego przeszacowania oraz występujących (prawdopodobnych) nieprawidłowości związanych z działalnością podmiotów powiązanych z firmą Makro 5 (konsultacje indywidualne, wycena kosztów budowy, aktualny stan budowy w relacji do poniesionych kosztów, wycena aportów rzeczowych w postaci biznesplanu i dokumentacji technicznej, itp. niemożliwe było uzyskanie parametrów finansowych zakładanych w projekcie tej inwestycji. Tym samym Miasto Łódź zostało wprowadzone w błąd co do intencji oraz potencjału rozwojowego parku wodnego Fala. Natomiast wyraźne są przesłanki świadczące o tym, że wspólnicy słoweńscy zainteresowani byli dodatkowym wykorzystaniem nieruchomości gruntowej (hotel, inwestycja deweloperska), a gdy to się nie powiodło, skupili się na maksymalizacji przychodów z tytułu prowadzonych robót budowlanych.

Analiza założeń biznesplanu i zderzenie tych wartości z realnymi, uzyskanymi w pierwszym roku obrotowym przez Spółkę wartościami, wskazuje, że jedy-

nymi parametrami, dla których prognoza była zbliżona, są parametry związane z płacami i kosztami operacyjnymi. Jest to konstatacja niekorzystnych tendencji w ekonomice i gospodarce Spółki, a wynika, po części, także z faktu, iż zarządzającymi Spółką byli w przeszłości głównie przedstawiciele słoweńskiego inwestora strategicznego. Niepokojący jest także fakt występowania swoistej unii personalnej pomiędzy podmiotami powiązanymi z inwestorem słoweńskim; spółki z tej grupy kapitałowej nie tylko zarządzały parkiem wodnym, ale także realizowały zadania budowlane (wygrały przetarg) oraz dokumentację techniczną i biznesową (koncepcje, biznesplan, itp.). W konsekwencji w Spółce nie występowała w ubiegłych latach wiarygodna kontrola korporacyjna (*corporate governance*), zaś wzajemne umowy między podmiotami powiązanymi z inwestorem strategicznym nie uwzględniały niektórych przepisów polskiego prawa podatkowego, jak choćby w zakresie cen transferowych[432].

II.III. Od partnerstwa publiczno-prywatnego do komunalizacji.

Głównym przedmiotem działalności Aqua Parku Łódź Sp. z o.o. jest działalność rozrywkowa i rekreacyjna, a więc taka, która jest zadaniem własnym samorządu lokalnego. Miasto Łódź, które było inicjatorem PPP, zamierzało wybudować obiekty rekreacyjne w miejscu dotychczasowych łódzkich basenów (nieczynnych od kilkunastu lat) i sprawić, aby mieszkańcy miasta mogli je powszechnie użytkować. Korzyści finansowe dla budżetu nie były więc w tym przypadku pierwszoplanowe. Niestety, po 5 latach funkcjonowania, formuła PPP wyczerpała się, miasto odkupiło udziały od słoweńskiego partnera i postanowiło dofinansować dużymi kwotami działalność obiektów rekreacyjnych, aby wywiązywać się z zadań własnych na rzecz społeczności lokalnej. Budżet Miasta Łodzi poniósł bardzo duże straty. Miasto wiosną 2009 r. podjęło czynności zmierzające do przejęcia całkowitej własności w Spółce oraz dofinansowania przedsiębiorstwa. Zarząd Spółki podjął działania zmierzające do uzyskania zgody wspólników/wspólnika na kontynuację funkcjonowania (wraz ze wskazaniem źródeł finansowania) oraz negocjował warunki spłaty zobowiązań handlowych (zwłaszcza przeterminowanych). To doprowadziło do przejęcia przez Miasto Łódź całości majątku (wszystkich udziałów).
Miasto wykupiło za 17,75 mln zł całość udziałów posiadanych przez inwestora słoweńskiego (Makro 5), musiało także zawrzeć umowy z bankami finansującymi Spółkę (konsorcjum NLB i LHB International Handelsbank Frankfurt), określającymi warunki zabezpieczenia przez Miasto spłaty udzielonych Spółce kredytów. Ponadto w 2009 r. Spółka zobowiązana była do całkowitej spłaty kredytu krótkoterminowego, w kwocie nominalnej 1,5 mln EUR, oraz zapłaty 0,5 mln EUR przeterminowanych odsetek kredytowych. Termin zapadalności (i rozliczenia) kredytu krótkoterminowego ustalono na czerwiec 2009 r., ale bank NLB zażądał wskazania źródeł spłaty tego zobowiązania Spółki do końca kwietnia 2009 roku. Powodzenie tej operacji zależało od uzyskania przez Spółkę dodatkowych

[432] *Ibidem.*

środków pieniężnych z Miasta (planowane i opisane w niniejszym dokumencie podwyższenie kapitału zakładowego o 3,9 mln zł). Miasto te środki przekazało, ale przewidziano w kolejnych latach duże dopłaty do budżetu Spółki, aby mogła funkcjonować.

Przejęcie majątku Aqua Parku Łódź Sp. z o.o. może okazać się dla Miasta Łodzi jednak bardzo korzystne, ponieważ wyceniona na ok. 4,4 mln zł w 2004 r. ziemia (10 ha) przekazana aportem do Spółki warta jest obecnie ok. 30 mln, a zabudowana została tylko w połowie. Władze Miasta mogą więc liczyć, że dobre zagospodarowanie tego terenu zrekompensuje w przyszłości poniesione wydatki.

4.3.1.4. Gospodarka odpadami

Przedmiotem oceny jest współdziałanie gmin i podmiotów prywatnych w obszarze systemu gospodarowania odpadami, w zakresie usuwania odpadów[433].

Zagadnienie rosnącej ilości odpadów stanowi obecnie jeden z najistotniejszych problemów środowiskowych. Pogarszający się stan środowiska, w wyniku m. in. ciągłej produkcji odpadów wymagających zagospodarowania, zmusza do zjednoczenia wysiłków wszystkich krajów świata. Polska z uwagi na przynależność do Unii Europejskiej jest zobowiązana na podstawie art. 80 traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską i krajami członkowskimi do przeciwdziałania pogarszającemu się stanowi środowiska naturalnego. Współpraca w tym zakresie polegać ma na kontroli poziomu zanieczyszczeń, na zmniejszaniu ilości produkowanych odpadów, a także na ich utylizacji i bezpiecznym składowaniu[434]. Nim jednak odpady będą mogły zostać składowane czy utylizowane, musi nastąpić ich odbiór z miejsca powstawania. Organizacyjnie, odbiór odpadów odbywa się za pomocą wybranej metody zbiórki. Wśród najczęściej stosowanych metod zbiórki można wyróżnić przeładunek w oparciu o pojemniki niewymienne. Polega on na wykorzystywaniu pojemników na kółkach opróżnianych do śmieciarki samochodowej za pomocą urządzeń podnosząco-przechylnych; pojemniki, gdy zostaną opróżnione, pozostają w miejscu ich pierwotnego ustawienia[435].

„Odpady komunalne to stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych, pochodzących z zakładów opieki zdrowotnej i weterynaryjnej[436]. Przedmiotem opracowania są zagadnienia związane z odbiorem powyższych odpadów komu-

[433] Na system gospodarki odpadami składają się: gromadzenie i usuwanie odpadów, utylizacja odpadów, czyli ich gospodarcze wykorzystanie i unieszkodliwianie (C. Rosik-Dulewska, Podstawy gospodarki odpadami, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 63)

[434] *Ibidem,*

[435] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Seidel-Przywecki Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 76.

[436] R. Leboda, P. Oleszczuk, *Odpady komunalne…*, s. 23.

nalnych powstających w gospodarstwach domowych, z wyjątkiem nieczystości ciekłych. Usuwanie takich odpadów leży w obszarze zainteresowania samorządu lokalnego.

Do problemu odpadów w gminie odnosi się obecnie ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[437], stanowiąca, iż „utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin"[438]. Gmina zobowiązana jest m. in. do „tworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie lub zapewnienia wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych"[439]. Gminy nie muszą zapewniać budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, jak to miało miejsce przed nowelizacją ustawy (a zgodnie z zapisami wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[440]. Obecnie na mieszkańcach ciąży obowiązek podpisania umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady na danym terenie. Jest to uregulowane w przygotowanych w gminach regulaminach utrzymania czystości i porządku. Obowiązek uchwalania tych regulaminów nakłada ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[441]. Regulaminy te, zgodnie z ustawą określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym w odniesieniu do odpadów definiują zasady dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,

b) uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,

2) rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

---

[437] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz U z 1996 r., nr 132, poz. 622, z późn. zm.).

[438] Art. 3, ust. 1 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku …

[439] Art. 3, ust. 2 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku …

[440] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz U z 1980 r., nr 3, poz. 6).

[441] Art. 4, Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku …

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
b) liczby osób korzystających z tych urządzeń,

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów,
5) innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami,
6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy zwrócić uwagę na obowiązek stworzenia przez gminy warunków do selektywnej zbiórki odpadów[442]. Wiele gmin wywiązuje się z tego obowiązku angażując własne środki finansowe, niektóre powierzają selektywny odbiór przedsiębiorstwom uzyskującym zezwolenie na odbiór odpadów na ich terenie. System odbioru odpadów bywa jednak bardzo różny. Niektóre gminy decydują się na zbiorcze kontenery na surowce wtórne dostępne dla wszystkich. Inne gminy nakładają na przedsiębiorców obowiązek zorganizowania zbiórki w taki sposób, by surowce wtórne odbierać bezpośrednio od mieszkańców w przeznaczonych na ten cel workach. Z pewnością samodzielne wykonywanie tego obowiązku przez gminy stanowi dla nich koszt, powierzając tę kwestię podmiotom prywatnym, należy mieć na uwadze kontrolę efektywności wybranej formy zbiórki. Problemem jest niewystarczająca motywacja społeczności do selektywnej zbiórki, wynikająca przede wszystkim z niskiej świadomości ekologicznej, a często bez żadnych motywatorów ekonomicznych.

Jeśli chodzi o właścicieli nieruchomości, ustawa określa ich obowiązki względem gospodarowania odpadami. Zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez m. in. wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

[442] Art. 4, ust. 1a, Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku …

Gmina powinna z kolei zapewnić objęcie odbiorem odpadów wszystkich mieszkańców. Występuje tu pewna sprzeczność. Z jednej strony to nie gmina odbiera odpady, ani też nie podpisuje umów z przedsiębiorcami. Jest ona organem wydającym zezwolenie przedsiębiorcom, którzy chcą świadczyć na terenie usługi z zakresu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Musi jednak zapewnić objęcie wszystkich mieszkańców odbiorem. Nie jest jasne, z jakich środków i czy w ogóle ma pokrywać opłaty za odbiór za tych mieszkańców, którzy ich nie uiszczają. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy prowadzą ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez nich i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy. W przypadku stwierdzenia niewywiązywania się z obowiązków właścicieli względem odpadów, drogą urzędową nakazuje się ich wykonywanie.

Kolejna ustawa, która nakłada na gminę obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami, to ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[443]. Stanowi ona, iż w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, gmina obowiązana jest do sporządzania gminnego programu ochrony środowiska, zgodnego z polityką ekologiczną państwa[444]. Częścią tego programu jest plan gospodarki odpadami komunalnymi i program gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Sporządzanie planów gospodarki odpadami uregulowane zostało szczegółowo w drugiej z powyżej przedstawionych ustaw — ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Zgodnie z nią na szczeblu gminnym konieczne jest sporządzenie planu, który określać powinien m.in.[445]:

1) opis aktualnego stanu gospodarki odpadami, zawierający informacje dotyczące:

a) rodzaju, ilości i źródła pochodzenia odpadów, które mają być poddane procesom odzysku lub unieszkodliwiania,
b) wyszczególnienia posiadaczy odpadów prowadzących działalność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
c) rozmieszczenia istniejących instalacji do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
d) identyfikacji problemów w zakresie gospodarowania odpadami;

2) cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągania;
3) prognozowane zmiany w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami;
4) zadania, których realizacja zapewni poprawę sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami;
5) rodzaj przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji;

---

[443] Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627).
[444] Art. 17. Ustawa Prawo ochrony środowiska .
[445] Art. 14, ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

6) instrumenty finansowe służące realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, zawierające następujące elementy:

a) wskazanie źródeł finansowania planowanych działań,
b) harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz prawidłowego gospodarowania nimi, w tym ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji zawartych w odpadach komunalnych kierowanych na składowiska;

7) system gospodarowania odpadami;
8) system monitoringu i sposób oceny realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami.

Gminy będące członkami związków międzygminnych mogą opracować w ramach związku wspólny plan gospodarki odpadami, obejmujący zadania gminnego planu gospodarki odpadami[446]. Plan ten będzie wtedy uchwalany przez rady poszczególnych gmin po zaopiniowaniu projektu przez zarządy powiatów i województw, na których terenie położone są gminy.

Także i ustawa o odpadach kładzie nacisk na obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki, nakazując podmiotom prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych do selektywnego odbierania odpadów[447].

Gminy powszechnie skorzystały ze zdjęcia z nich obowiązku odbierania odpadów samodzielnie. Tym samym udzielają wspomnianych zezwoleń przedsiębiorcom odbierającym od mieszkańców odpady komunalne.

Przed wprowadzeniem w życie ustawy z 1996 r. odbiór odpadów odbywał się w systemie kontenerów, po kilka na miejscowość. Odpady nie były tym samym przypisane do wytwarzającego je. Ponadto, do 1996 r. gminy były zobowiązane do budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a dopiero zapisy wspomnianej ustawy w 1996 r. zniosły te obowiązki, a niektóre ze składowisk poddane zostały procesom rekultywacji.

W tym kontekście należałoby poddać ocenie współdziałanie gminy i podmiotu prywatnego w ramach systemu gospodarowania odpadami[448], w zakresie usuwania odpadów[449]. Oceniając rozwiązanie polegające na udzielaniu koncesji podmiotom prywatnym na odbiór odpadów komunalnych, uwzględnić trzeba następujące obszary:

---

[446] Art. 14, ust. 2; art. 14, ust. 11. Ustawa o odpadach…
[447] Art. 10. Ustawa o odpadach…
[448] Na system gospodarki odpadami składają się: gromadzenie i usuwanie odpadów, utylizacja odpadów, czyli ich gospodarcze wykorzystanie i unieszkodliwianie (C. Rosik-Dulewska, *Podstawy*..., s. 63).
[449] W sformułowaniu przedstawionych w dalszej części opracowania propozycji czynników podlegających ocenie pomocna była publikacja: E. den Boer, J. den Boer, J. Jager, *Planowanie i optymalizacja gospodarki odpadami*, Wydawnictwo PZiTS, Wrocław 2005.

– ekonomiczny (na poziomie gminy i przedsiębiorstwa odbierającego odpady),
– społeczny (stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców),
– środowiskowy (zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju),
– marketingowy (wizerunek gminy).

W ramach oceny ekonomicznej, niezbędne jest rozpatrzenie kosztów i korzyści dla budżetów gmin oraz finansów przedsiębiorstw odbierających odpady. Z punktu widzenia budżetu gminy ocenie podlegają następujące czynniki:

1) poziom wydatków na gospodarkę odpadami przed i po wprowadzeniu koncesjonowania, w tym:

a) koszty odbioru odpadów od mieszkańców i koszty odbioru tzw. „publicznych odpadów”[450], w tym:

– koszty osobowe,
– koszty zakupu, utrzymania pojazdów z uwzględnieniem spadku ich wartości w czasie,

b) koszty oczyszczania gminy z dzikich wysypisk (samodzielnie, wtedy z uwzględnieniem kosztów jak wyżej lub przez podmiot prywatny);

2) ewentualne korzyści lub straty pośrednie z tytułu zaśmiecenia nieodebranymi odpadami, np. koszt utraconych korzyści z tytułu nieosiedlania się nowych mieszkańców z powodu zaśmiecenia terenu gminy lub korzyść z uwagi na fakt dodatkowych wpływów do budżetów gmin z tytułu podatków PIT i CIT w związku z nowymi mieszkańcami i przedsiębiorstwami;
3) koszty związane z monitorowaniem wywiązywania się mieszkańców z nałożonych obowiązków, z uwzględnieniem ponoszenia niektórych kosztów osobowych także na użytek funkcjonującego w niektórych gminach składowiska przed rokiem 1996.

Biorąc pod uwagę ocenę z punktu widzenia przedsiębiorstwa prywatnego, należy pamiętać, iż firmy te świadczą szereg dodatkowych usług, działają też na większą skalę. Stąd w ich przypadku ocena ekonomiczna powinna obejmować:

1) koszty osobowe;
2) koszty zakupu, utrzymania pojazdów z uwzględnieniem spadku ich wartości w czasie, w przeliczeniu na ilość odpadów odbieranych z danej gminy z uwzględnieniem faktu, iż koszty ponoszone są też w obrębie innych sfer działalności, oraz:

[450] Termin „publiczne odpady” oznacza tu odpady powstające w miejscach publicznych, zlokalizowane np. w koszach ulicznych, przy przystankach itp.

3) przychody z tytułu opłat za odbiór odpadów z gospodarstw domowych zlokalizowanych w danej gminie, przed i po uzyskaniu koncesji na działalność na terenie danej gminy.

Z punktu widzenia mieszkańców gminy można wyłonić następujące elementy do oceny:

1) koszt odbioru odpadów w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe;
2) spadek/wzrost wartości nieruchomości w ocenie właścicieli nieruchomości z tytułu stopnia zaśmiecenia terenu gminy;
3) stopień zaspokojenia poczucia sprawiedliwości;
4) funkcjonalność systemu, w tym:

– zajęcie przestrzeni prywatnej przez pojemniki,
– hałas spowodowany odbiorem odpadów bezpośrednio pod budynkiem mieszkalnym,
– złożoność systemu zbierania (selektywna zbiórka jest procesem mniej wygodnym, bardziej złożonym),
– blokowanie ruchu drogowego przez pojazdy odbierające odpady;

5) zgodność z wyznawanym systemem wartości,
6) tzw. *visual impact*, czyli konieczność posiadania na terenie prywatnym nieestetycznych pojemników przed i po wprowadzeniu koncesjonowania i rezygnacji przez gminy z samodzielnego odbioru odpadów.

Odnośnie do oceny środowiskowej należałoby poddać analizie następujące czynniki:

1) trudny do oszacowania koszt zanieczyszczenia powietrza przez spalanie odpadów domowych w przydomowych kotłowniach, w tym:

– zmiany klimatu,
– poziom zdrowotności ludzi i zwierząt,
– inne;

2) trudne do zmierzenia koszty środowiskowe dzikich wysypisk śmieci, w tym:

– degeneracja fauny i flory przez toksyczność wprowadzanych odpadów,
– toksyczność gleb,
– zatrucie wód pod wpływem zachodzących procesów chemicznych,
– inne.

3) odciążenie środowiska przez ponowne użycie czy przetworzenie opakowań zgromadzonych w drodze selektywnej zbiórki.

Należy też mieć na uwadze czynniki marketingowe, wśród których najistotniejsze znaczenie będzie miał wizerunek danego obszaru – jako gminy funkcjonującej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju lub też gminy, której teren jest zaśmiecony, a jej mieszkańcy nie dbają o środowisko. Ogromne znaczenie ma poziom wykształcenia mieszkańców. Zrozumienie istoty i zasad zrównoważonego rozwoju sprzyja postawom prośrodowiskowym.

STUDIUM PRZYPADKU

I. Dane identyfikujące przedsięwzięcie.

Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Koluszki

I.I. Charakterystyka realizowanego zadania.

Istotą omawianego przedsięwzięcia jest odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców gminy Koluszki (z wyjątkiem odpadów ciekłych). Podstawą prawną współpracy podmiotów prywatnych z samorządem w tym zakresie jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[451] stanowiąca, iż „utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin"[452]. Gmina zobowiązana jest m.in. do „tworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie lub zapewnienia wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych"[453]. Zgodnie z zapisami tej ustawy, gmina ma prawo w drodze przetargu zgodnie z prawem zamówień publicznych zaoferować tę część obowiązkowych zadań własnych gminy podmiotom prywatnym, które działać będą na terenie gminy na podstawie wydanego przez gminę zezwolenia.

I.II. Aspekty formalne i finansowe przedsięwzięcia.

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odpady komunalne w gminie Koluszki odbierane były przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koluszkach. Po wejściu w życie ustawy, gmina otrzymała możliwość przekazania tej części swoich obowiązkowych zadań własnych firmom zewnętrznym. Z dniem 26 września

[451] Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku …
[452] Art. 3, ust. 1., Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku…
[453] Art. 3, ust. 2., Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku…

1996 r. Rada Miejska w Koluszkach podjęła uchwałę (uchwała Nr XXVI/42/96) w sprawie reorganizacji Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koluszkach, który do tego momentu odpowiedzialny był za odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców. Na podstawie tej uchwały m.in. wyłączono z działalności zakładu świadczenia usług w zakresie oczyszczania miasta i transportu. Określono, iż te usługi będą oferowane podmiotom gospodarczym w drodze przetargu w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Zgodnie z tą uchwałą, przedsiębiorstwa przystąpiły do przetargu. Aktualnie działające firmy świadczą usługi na podstawie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania oraz zbierania lub transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tym samym formą prawną partnerstwa jest koncesja.

Zezwolenia takie wydawane są na okres kilkuletni. Aktualnie działające firmy świadczą usługi na podstawie Zarządzenia Nr 24/06 Burmistrza Miasta Koluszki z dnia 12. 04. 2006 r.

W załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 24/06 Burmistrza Miasta Koluszki z dnia 12.04.2006 r. określono wymagania wobec przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie, na terenie gminy Koluszki, usług w zakresie odbierania oraz zbierania lub transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wymagania te dotyczą infrastruktury niezbędnej dla zgodnego z wymogami ochrony środowiska świadczenia usług w zakresie gospodarki odpadami, w tym m.in. dotyczące nieruchomości, na której znajdują się miejsca postojowe pojazdów i magazynowane są pojemniki, samych pojazdów, a także urządzeń niezbędnych do świadczenia usług, jak pojemników i kontenerów. Wymagania określono także względem ewidencji informacji związanych z zawieranymi umowami. Nałożono także na przedsiębiorstwa obowiązek zorganizowania i wprowadzenia w życie na terenie gminy selektywnej zbiórki odpadów do dnia 13 października 2006 r.

I.III. Charakterystyka partnerów przedsięwzięcia.

Podmiotem publicznym jest gmina miejsko-wiejska Koluszki położona w powiecie łódzkim wschodnim.

Na terenie gminy Koluszki odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odbierają dwa przedsiębiorstwa. Jeden to Veolia Usługi dla Środowiska SA Oddział w Tomaszowie Mazowieckim (część Veolia Environmental Services, dywizji koncernu Veolia Environment).

Veolia Usługi dla Środowiska SA to od 29 sierpnia 2008 roku nowa nazwa spółki ONYX Polska SA z siedzibą w Kielcach, centralą w Warszawie i biurem regionalnym w Krakowie. 27 lutego 2009 r. nastąpiła fuzja, w wyniku której Veolia Usługi dla Środowiska nabyła wszystkie prawa i obowiązki przejmowanej spółki SULO Polska. Spółka jest w Polsce jednym z czołowych dostawców usług z zakresu gospodarki odpadami i ochrony środowiska. Świadczy kompleksowe usługi gospodarki odpadami na rzecz klienta indywidualnego, instytucjonalnego i przemysłowego. Posiada oddziały w Go-

rzowie Wielkopolskim, Ostrołęce, Krapkowicach i Tomaszowie Mazowieckim[454].

Drugi podmiot to Remondis Sp. z o.o. Oddział Łódź, będący częścią grupy Remondis Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Grupa Remondis odbiera odpady w Polsce od ponad 3,5 mln mieszkańców, działa w 34 miastach. W 2007 roku osiągnęła obroty rzędu 450 mln zł[455].

Udział podmiotów prywatnych w rynku odbioru odpadów komunalnych w gminie Koluszki poddany został zasadom wolnego rynku. Mieszkańcy sami decydują, z którym podmiotem chcą zawrzeć umowę. Na koniec 2008 r. podpisano z podmiotami odbierającymi odpady w gminie 3989 umów.

I.IV. Podział kompetencji (podmiot publiczny/partner prywatny).

Gmina Koluszki odpowiedzialna jest za monitorowanie stanu zawarcia przez mieszkańców umów na odbiór odpadów. Obowiązek objęcia odbiorem wszystkich mieszkańców nakłada na gminę ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podmioty prywatne mają obowiązek odbioru odpadów na zasadach określonych przez gminę, a wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami oraz na podstawie Zarządzenia nr 24/06 Burmistrza Miasta Koluszki z dnia 12. 04. 2006 r.

II. Ocena przedsięwzięcia.

Podmioty odbierające odpady komunalne na terenie gminy świadczą jednocześnie tę usługę na terenie innych gmin, jak również świadczą inne usługi, stąd ocena wskaźników finansowych tylko w odniesieniu do odbioru odpadów z terenu gminy Koluszki nie jest możliwa. Niemniej stwierdzić należy, iż z punktu widzenia obu partnerów prywatnych możliwość prowadzenia działalności na terenie gminy Koluszki zwiększa skalę działalności i tym samym obniża koszty jednostkowe

II.I. Ocena sprawności zarządzania.

Oceniając partnerstwo z punktu widzenia korzyści dla budżetu gminy, należy zauważyć, iż taka ocena wiązać się musi ze zwolnieniem gminy z konieczności utrzymywania własnego składowiska odpadów. Z uwagi na likwidację składowiska, zakres działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koluszkach uległ zmniejszeniu. Stąd też gmina zdecydowała również o rezygnacji ze świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Na tej podstawie domniemywać należy, iż zmalały wydatki gminy związane z gospodarką odpadami. Obecnie koszty przeniesione zostały na mieszkańca. Należy uznać, iż gmina

[454] http://www.veolia-es.pl/index.php?id=417

[455] www.remondis.pl

odciążona została z konieczności ponoszenia kosztów związanych z odbiorem odpadów komunalnych. Ponosi koszty związane z uprzątaniem dzikich wysypisk, jednak skala tego zjawiska zmalała z uwagi na konsekwentne uzupełnianie informacji na temat mieszkańców, którzy nie wywiązali się z obowiązku podpisania umowy na odbiór odpadów i zmuszanie ich drogą urzędową do wykonania nałożonych przez przepisy prawa obowiązków. Gmina ponosi też koszty odbioru odpadów z miejsc publicznych. Koszty lub korzyści pośrednie wynikające ze skali zaśmiecenia terenu gminy nie są możliwe do ustalenia. Można jednak sądzić, iż z uwagi na malejący problem dzikich wysypisk (przy założeniu, iż władze dopilnowują, by każde gospodarstwo domowe miało zawartą umowę na odbiór odpadów), teren gminy staje się atrakcyjniejszy. Tym samym buduje się pozytywny wizerunek gminy.
Z punktu widzenia mieszkańców koszty, jakie ponoszą, związane są z okresową płatnością na rzecz przedsiębiorstwa. Obecnie odbiór pojemnika 120 l (będącego swego rodzaju standardem) posiadanego przez jedno gospodarstwo domowe wynosi ok. 30 zł. Jeżeli chodzi o ocenę pozostałych czynników (ocena funkcjonalności systemu, hałasu itp.), nie jest to możliwe w ramach niniejszych badań. Możliwe jednak byłoby przeprowadzenie badania ankietowego wśród mieszkańców gminy w tym zakresie. Można spodziewać się wzrostu poczucia sprawiedliwości, jako że odpady przypisane są do wytwarzającego. Wzrósł zapewne stopień blokowania ruchu drogowego, bowiem pojazdy zatrzymują się przed każdą posesją. Wzrosła też złożoność systemu zbierania odpadów — mieszkańcy obecnie przystąpili do selektywnej zbiórki, co niektórzy mogą oceniać jako rozwiązanie niewygodne. Jest ono z pewnością przeniesieniem kosztów segregacji na wytwarzającego odpady. Przestrzeń prywatna jest też zajęta przez mało estetyczne pojemniki, co może być postrzegane jako koszt. Z uwagi jednak na malejący problem dzikich wysypisk, można sądzić, iż wartość nieruchomości w gminach rośnie, przy założeniu, iż władze dopilnowują, by każde gospodarstwo domowe miało zawartą umowę na odbiór odpadów.
Z punktu widzenia obu partnerów prywatnych, możliwość prowadzenia działalności na terenie gminy Koluszki zwiększa skalę działalności i tym samym obniża koszty jednostkowe.
Trudne do oszacowania są koszty/korzyści środowiskowe. Mając jednak na uwadze, iż dzikich wysypisk ubywa, koszty te maleją.

4.3.2. Infrastruktura drogowa

Transport stanowi dział produkcji materialnej o bardzo dużym znaczeniu dla państwa. Jest on niezbędny zarówno na skalę światową, jak i lokalną. Obsługuje produkcję materialną, działalność nieprodukcyjną oraz zaspokaja potrzeby ludności. W zależności od środowiska, w którym poruszają się środki transportu, można go podzielić na transport lądowy (drogowy i kolejowy), transport wodny, transport powietrzny, rurociągowy i telekomunikację[456].

[456] D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia t. 1*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 120.

Transport drogowy odgrywa dominującą rolę w większości krajów Azji, a w Europie – zwłaszcza w ostatnich latach – skutecznie konkuruje z transportem kolejowym. Jeszcze przed kilkunastu laty w Polsce przewozy samochodowe dotyczyły głównie krótszych tras, ale rozbudowa sieci drogowej spowodowała przejęcie od kolei przewozu ładunków i pasażerów również na dalekich szlakach. Samochody są także ważnym uzupełnieniem innych rodzajów transportu – przeładowuje się na nie towary w portach morskich i lotniczych. Transport samochodowy w państwach wysoko uprzemysłowionych dominuje w przewozach na krótkie i średnie odległości, natomiast w państwach rozwijających się na długie. W Polsce jest znacznie mniej niż w Europie Zachodniej dróg o nawierzchni twardej, a jeszcze mniej autostrad (40 razy mniej niż w Niemczech)[457].

Zachowania transportowe mieszkańców uległy poważnemu przewartościowaniu – po spadku ruchliwości (recesja w gospodarce, bezrobocie) pod koniec lat 80. XX w., nastąpiło ożywienie i jego wzrost, odmienny w różnych częściach kraju. Istnieje znaczne zróżnicowanie zachowań mieszkańców największych miast – w Poznaniu ruchliwość mieszkańca szacowana jest na ok. 2,4 podróży dziennie, w Warszawie 2,2, natomiast w Krakowie 1,8. Aktywność transportowa gospodarki przejawia się zmianami w ilości i asortymencie przewożonych towarów oraz w wyborze środków transportu. Kształtuje się ona w kierunku racjonalizacji przewozów, w tym – w oczekiwaniu wysokiej jakości usług („od drzwi do drzwi", na czas). Oferta rynku usług transportowych w tym aspekcie jest zdecydowanie korzystniejsza po stronie transportu samochodowego niż kolei. Udział transportu w obciążeniu środowiska w Polsce rośnie ze względu na wzrost potoków ruchu samochodowego oraz zmniejszanie obciążenia generowanego przez inne sektory gospodarki[458].

We współczesnym transporcie drogowym zasadnicze znaczenie ma efektywny i elastyczny system transportowy, ponieważ determinuje prawidłowy rozwój gospodarczy kraju oraz jakość życia jego mieszkańców. Obecny system infrastruktury transportowej w Polsce w dużej mierze nie spełnia oczekiwań przedsiębiorców oraz pasażerów korzystających z polskich dróg, gdyż nie zapewnia właściwej obsługi, a szczególnie w sytuacji gwałtownego wzrostu przewozów, który ma miejsce w okresie ostatniej dekady. Tendencje popytowe na rynku przewozowym pokazują, jak szybko rosną wymagania dotyczące jakości tych usług. Przede wszystkim w zakresie skrócenia czasu przewozu, zwiększenia bezpieczeństwa ładunków oraz zapewnienia procesowi przewozowemu cech intermodalności (łatwości przeładunków na różne środki transportu)[459].

Zaniedbania w rozwoju sieci infrastrukturalnej generują w dużej mierze

---

[457] C. Szczepaniak, *Motoryzacja na przełomie epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 98-99.

[458] B. Dąbrowska-Loranc, *Problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego na tle rozwoju motoryzacji w Polsce*, „Archiwum Motoryzacji" 2006, nr 17, s. 32.

[459] S. Najar, *Problemy związane z finansowaniem transportu w Polsce*, opublikowano pod adresem: http://www.ippp.pl (data odsłony, 16 grudnia 2009 r.)

wzrost kosztów obsługi transportowej (wysoki poziom kongestii, zagrożenie bezpieczeństwa przewozu), ograniczenie możliwości kooperacyjnych (zakłócenia w rytmiczności i terminowości dostaw) są nie tylko przyczyną obniżenia cenowej konkurencyjności produkcji, ale również znaczącym ograniczeniem w procesie rozwoju nowoczesnych koncepcji logistycznych, zorientowanych na optymalizację przepływu dóbr w gospodarce. Infrastruktura transportu w rozwoju gospodarczym kraju ma znaczącą rangę i to sprawia, że odpowiedzialność za zapewnienie właściwego dostępu do sieci transportowej jest jednym z głównych zadań sektora publicznego[460].

Inwestycje w infrastrukturę transportową charakteryzują sie dużym udziałem prac budowlanych. Niepodzielność techniczna, ekonomiczna oraz długi okres powstawania są przyczynami wysokiej majątkochłonności i kapitałochłonności infrastruktury. Te dwie kategorie zależą od stopnia rozwoju gospodarczego i wykazują tendencję malejącą w czasie. W związku z tym, że kraje słabo rozwinięte gospodarczo muszą rozwijać infrastrukturę nawet przy relatywnie niskim stopniu jej wykorzystania, kapitałochłonność i majątkochłonność są na tym etapie rozwoju wysokie. Wykazują jednak tendencję malejącą wraz z nasyceniem gospodarki urządzeniami infrastrukturalnymi. Ze względu na konieczność odnowy i uzupełnienia nawet w gospodarkach wysoko rozwiniętych są nadal duże. Generalnie jednak współczynnik kapitałochłonności infrastruktury jest bardzo wysoki w początkowej fazie rozwoju gospodarczego, maleje natomiast wraz z rozwojem gospodarczym i jest względnie stały w gospodarce wysoko rozwiniętej[461].

Z tego też powodu podstawowym systemem finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych jest tzw. system tradycyjny, który polega na wykorzystywaniu środków budżetowych jako zasadniczego źródła finansowania inwestycji. Jednak infrastruktura drogowa jest stosunkowo mało podatna na oddawanie jej w ręce prywatne. Pobór opłat na większości dróg jest kłopotliwy, a wśród użytkowników nie ma konkurencji. W przypadku płatnych autostrad następuje „ucieczka" na drogi alternatywne[462]. To ogranicza udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury, ale w przypadku Polski występują także ograniczone możliwości budżetowe (państwo nie może zaciągać znacznej liczby kredytów, ponieważ możliwości zwiększania długu publicznego są ograniczone). W ostatnich latach jednak istotnymi źródłami finansowania infrastruktury transportowej są również środki pomocowe budżetu unijnego, a także pozyskiwane przez podmioty prywatne w ramach PPP kredyty oraz pożyczki zaciągane z krajowych i między-

[460] R. Rolbiecki, *Możliwości wykorzystania kapitału prywatnego w finansowaniu infrastruktury transportu jako czynnika determinującego rozwój systemów i usług logistycznych*, „Logistyka" 2007, nr 1, s. 12.
[461] E. Menes, *Charakterystyka infrastruktury transportowej Unii Europejskiej*, „Przegląd Komunikacyjny" 2002, nr 9, s. 13.
[462] K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 29.

narodowych instytucji finansowych. Przejawiająca się silna presja społeczna na ograniczanie wydatków publicznych powoduje jednak, że możliwości zapewnienia odpowiednich funduszy ze środków budżetowych, nawet uzupełnianych kredytami oraz środkami pochodzącymi z opłat pobieranych od użytkowników infrastruktury transportu, są coraz bardziej ograniczone. Sytuacja staje się bardzo niebezpieczna, ponieważ opóźnienia w rozwoju infrastruktury mogą komplikować rozwój systemów oraz usług logistycznych[463].

Finansowanie infrastruktury w systemie tradycyjnym funkcjonuje w oparciu o trzy zasady, wskazujące na rozłożenie odpowiedzialności między rząd, inne instytucje i użytkowników[464]. Są to:

– zasada odpowiedzialności finansowej – odpowiednia instytucja rządowa jest odpowiedzialna za poniesienie podstawowych kosztów przygotowania inwestycji, a użytkownicy – za koszty budowy i eksploatacji;
– zasada decentralizacji – każde działanie prowadzi podmiot, który w danych warunkach jest najbardziej efektywny. Jedynie pomoc techniczna, system dotacji i regulacja całego procesu dokonuje się na szczeblu rządowym;
– zasada optymalizacji mikroekonomicznej – użytkownicy nie mogą być zmuszeni do finansowego uczestniczenia w projekcie, jeżeli koszty ich udziału przekraczają korzyści. Można to zagwarantować udziałem reprezentacji grup użytkowników we władzach organizacji podejmującej decyzje lub sprzedażą papierów wartościowych na rynku.

Inaczej jest w sytuacji finansowania infrastruktury metodą Project Finance, opartą na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. W myśl tych zasad odpowiedzialność, a w szczególności ryzyko inwestycyjne rozłożone jest między instytucję publiczną, prywatną i użytkowników według reguły, że za dane ryzyko odpowiada ta strona, która jest do tego najlepiej przygotowana. Jeśli chodzi natomiast o sektor prywatny, to niezależnie od rodzaju infrastruktury będzie on kierował się kryterium maksymalizacji wartości firmy, co oznacza, iż przedmiotem jego zainteresowania będą wyłączenie inwestycje infrastrukturalne gwarantujące oczekiwaną stopę zwrotu[465].

Biorąc pod uwagę specyfikę PPP, w którym każdy projekt ma swój własny, wyjątkowy charakter, ustalone zakresy odpowiedzialności, zarówno partnerów publicznych, jak i prywatnych, należy stwierdzić, iż ogólny model PPP może się różnić od konkretnych rozwiązań. Generalnie jednak można skonsta-

---

[463] R. Rolbiecki, *Możliwości wykorzystania*…, s. 13.
[464] T. Kamińska, *Makroekonomiczna ocena*...., s. 70.
[465] A. Wojewnik-Filipkowska, *Ekonomiczne przesłanki wykorzystania Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych — teoria i praktyka*, [w:] K. Jajuga, W. Ronka-Chmielowiec [red.] *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia — tendencje światowe a polski rynek*, t. 2; Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 382-394

tować, iż w przypadku PPP dotyczącego infrastruktury transportowej podmiot publiczny odpowiada za[466]:

– wybór celów, które mają być realizowane w ramach PPP,
– zdefiniowanie tych celów, a następnie monitorowanie ich realizacji,
– zabezpieczenie szeroko pojętego interesu publicznego.

W ramach tej odpowiedzialności sektor publiczny[467]:

– dokonuje identyfikacji odpowiednich projektów, definiuje wymagany standard i warunki świadczonych usług i możliwość finansowania ze źródeł publicznych,
– wybiera partnera prywatnego (zazwyczaj w drodze przetargu),
– opracowuje standardy bezpieczeństwa, jakości i efektywności usług, monitoruje i egzekwuje ich realizację,
– w przypadku zmian w warunkach realizacji przedsięwzięcia – podejmuje wraz z sektorem prywatnym działania, które mają zapewnić zachowanie istotnych pierwotnych celów przedsięwzięcia.

Do podstawowych obowiązków inwestora prywatnego należą następujące działania[468]:
– projektowanie, planowanie i budowa lub modernizacja obiektu będącego przedmiotem projektu,
– pozyskanie funduszy dla sfinansowania inwestycji,
– bezpośrednia realizacja ustalonego zestawu usług, eksploatacja i utrzymanie obiektu będącego przedmiotem projektu,
– realizacja zadań ukierunkowanych na osiąganie celów sektora publicznego (celów społecznych),
– w przypadku zmian w warunkach realizacji przedsięwzięcia — podejmowanie działań (wraz z sektorem publicznym), które mają zapewnić zachowanie istotnych pierwotnych celów przedsięwzięcia,
– jeśli to wynika z warunków umowy — przekazanie danego obiektu sektorowi publicznemu po wygaśnięciu umowy PPP.

Montaż finansowy stanowi podstawowe ogniwo projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekty PPP charakteryzują się często skomplikowaną konstrukcją finansową, dotyczącą zarówno źródeł, jak i typów finansowania. Przyj-

[466] K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, s. 74-76.
[467] T. Bojkowski, K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury*, [w:] W. Jarmołowicz (red.), *Makro- i mikroekonomiczne aspekty rozwoju polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005, s. 275.
[468] A. Grzelakowski, *Finansowanie rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE z zastosowaniem formuły PPP*, „Przegląd Komunikacyjny" 2008, nr 3, s. 4.

muje się, że – aby zredukować ryzyko związane z finansowaniem przedsięwzięcia – należy dążyć do takiej struktury zadłużenia, która w ramach określonej kwoty długu zapewni[469]:

- maksymalizację zadłużenia długoterminowego,
- maksymalizację zadłużenia o stałym oprocentowaniu,
- minimalizację ryzyka refinansowania.

Biorąc pod uwagę szereg uwarunkowań występujących w przypadku rozbudowy infrastruktury drogowej w Polsce, w tym przy wykorzystaniu modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, można wskazać na kilka zasadniczych problemów związanych z finansowaniem tych działań. Są to:

- problemy finansowe,
- problemy instytucjonalne/organizacyjne,
- problemy prawne.

Jednym z najpoważniejszych był brak środków na przygotowanie projektów, a to zmniejszało sprawną i szybką realizację najbardziej pożądanych inwestycji przeznaczonych do współfinansowania z funduszy poakcesyjnych. Z tego względu pojawiały się trudności związane z wyborem projektów. Biorąc pod uwagę ogromne potrzeby inwestycyjne w najważniejszych ciągach komunikacyjnych, należało zwrócić uwagę na fakt, że projekty takie cechują się dość dużą złożonością i kapitałochłonnością oraz czasochłonnością już na etapie przygotowania dokumentacji. Pojawiło się więc niebezpieczeństwo, że przy równoczesnej obawie przed utraceniem środków unijnych, wybór projektów będzie zawężony do tych, których stopień przygotowania będzie zadowalający, a nie priorytetowy z punktu widzenia krajowego systemu transportowego[470].

Kolejnym problem z finansowaniem inwestycji infrastruktury drogowej są ograniczone możliwości dalszego zwiększania zadłużenia państwa oraz udzielania państwowych gwarancji podmiotom prywatnym na środki uzyskiwane z kredytów. Podmioty uczestniczące w procesie finansowania infrastruktury w Polsce osiągnęły zbyt wysoki poziom zadłużenia, dlatego uzyskanie dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych wymaga udzielenia gwarancji przez państwo[471].

Problemy natury organizacyjnej (instytucjonalnej) także stanowią ważny czynnik wpływający na efektywność przedsięwzięć infrastrukturalnych. Szczególnie istotne jest wypracowanie przejrzystych, stabilnych oraz zabezpieczonych przed wpływem politycznym wewnętrznych (krajowych) procedur decyzyjnych. Trudności związane procedurami, zwłaszcza przetargowymi, są jednym z naj-

[469] *Ibidem,* s. 6.
[470] S. Najar, *Problemy związane z finansowaniem transportu*…,
[471] Z. Żukowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne może usprawnić realizacje inwestycji*, „Gazeta Prawna" 2007, nr 105, s. 3.

istotniejszych problemów przedłużających i komplikujących obecnie realizację inwestycji drogowych[472].

Istotne ograniczenia występują również w relacji Ministerstwa Infrastruktury z administracją drogową, ponieważ brakuje stabilnych powiązań kontraktowych, pozwalających na określenie celów współpracy, wspólne projektowanie wieloletniego budżetu planowanych przedsięwzięć oraz rzetelne rozliczanie z osiąganych wyników. W podobny sposób można rozwiązać problemy związane z zachowaniem wykwalifikowanej i doświadczonej kadry oraz ustaleniem odpowiedniego systemu motywacyjnego.

Znaczącą grupą problemów są trudności w sferze prawnej, w szczególności duża liczba aktów prawnych regulujących proces realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Złożona sytuacja sprawia, że występują istotne problemy ze zrozumieniem i wypełnieniem przez wszystkich uczestników przedsięwzięcia intencji ustawodawcy, a to powoduje, że jego autorytet zostaje tym samym naruszony. Stworzenie spójnych i przejrzystych przepisów prawa jest zadaniem niezbędnym dla zapewnienia sprawności w realizowaniu zadań inwestycyjnych[473].

W obliczu ogromnych potrzeb kapitałowych niedoinwestowanej przez dziesięciolecia infrastruktury transportu w Polsce, ani środki krajowe, ani wspólnotowe nie będą w pełni wystarczające, aby nadrobić te zaległości w stosunkowo krótkim czasie. Ważne więc stało się formalne ustalenie zasad funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Kapitały podmiotów prywatnych powinny zostać zaangażowane, co powinno przynieść korzyści wszystkim uczestnikom procesu inwestycji. Główną zaletą tego typu przedsięwzięć jest to, że stymulują one tworzenie przejrzystej struktury zarządzania projektami, powodując przy tym silniejsze uwzględnienie funkcji publicznych projektu przez sektor prywatny, a z drugiej strony zaangażowanie sektora publicznego w rozpoznanie takich funkcji przedsięwzięcia, które podnoszą jego rentowność. W efekcie następuje rozłożenie ryzyka projektu między współfinansujące go strony oraz obniżenie kosztu zaciąganych pożyczek[474].

Założenie realizacji autostrad w systemie PPP, a szczególnie według modelu: zaprojektowanie, wybudowanie i utrzymywanie odcinka przez koncesjonariusza, jest co prawda korzystne, jednak pod warunkiem, że cały proces inwestycyjny jest tak zorganizowany, by inwestycja była jak najbardziej ekonomiczna, jak najszybciej wykonana, ale i solidna. Realizacja budowy autostrad w systemie PPP jest inwestycją długoterminową, a firmy, które decydują się na takie przedsięwzięcie, kładą główny nacisk w negocjacjach na przeniesienie ryzyka związanego ze zwrotem kosztów inwestycji na budżet państwa[475].

Partnerstwo publiczno-prywatne w obszarze infrastruktury drogowej dotyczy współfinansowania budowy autostrad przez podmioty centralne lub samorządowe

---

[472] A. Grzelakowski, *Finansowanie rozwoju*…, s. 5.
[473] Z. Żukowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, s. 4.
[474] K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, s. 77-79.
[475] J. Maślanek, *Autostrady pod napięciem*, „Nowy Przemysł" 2009, nr 6, s. 15.

i podmiot prywatny. W fazie budowy większość kosztów ponosi kapitał prywatny, dla podmiotu publicznego wydatki tak naprawdę rozpoczynają się z chwilą ukończenia inwestycji. W ten sposób budżet unika jednorazowych wielkich wydatków, a podmiot prywatny ma silne bodźce do jak najszybszego ukończenia inwestycji, ponieważ wówczas zaczyna zarabiać[476]. Szybkość zaś jest niezbędna, ponieważ do 2012 r. Polska wdraża szerokie programy budowy i renowacji infrastruktury transportowej. Działania te realizuje się głównie ze względów sportowych.

Presja czasu sprawia, że państwo musi zachęcać prywatnych inwestorów, oferując im rozmaite przywileje — poręczenia kredytowe i różne pośrednie formy wsparcia, takie jak gwarancje, że obok płatnych autostrad państwo nie wybuduje konkurencyjnych darmowych dróg o wysokim standardzie, a także przejęcie ryzyka ruchu. Bez tego trudno jest pozyskać prywatny kapitał, bo inwestycje drogowe są dość ryzykowne. Zanim przedsięwzięcie takie jak budowa płatnej autostrady się zwróci, mijają dekady (w Polsce koncesję przyznawano na 30-40 lat), a we Francji koncesje są udzielane nawet na 60 lat. Trzeba też pamiętać, że koncesjonariusz, aby zarobić, musi najpierw spłacić kredyty na budowę i eksploatację autostrady, zaciągane zwykle na 18-20 lat. Podmioty prywatne oczekują, aby poziom opłacalnego zwrotu z takiej inwestycji sięgał przynajmniej 11-12%. Niewielka zmiana wysokości opłat za przejazdy będzie więc miała na dłuższą metę istotne skutki finansowe[477].

W umowach podpisanych w 2009 r. na budowę autostrad w ramach PPP państwo przejęło jednak ryzyko natężenia ruchu, a zatem opłaty za przejazd płatnym odcinkiem autostrady będą należały do państwa, które podmiotowi prywatnemu (operatorowi autostrady) będzie wypłacało umówioną wcześniej kwotę (tzw. płatności za dostępność). Takie postępowanie przypomina w pewnym sensie zaciąganie kredytu przez państwo z udziałem pośrednika, którym jest podmiot prywatny. Państwo udziela nawet gwarancji prywatnej firmie na kredyty zaciągane w Europejskim Banku Inwestycyjnym, ponieważ samo nie może takiego kredytu zaciągnąć (wspominane już wcześniej ograniczenia długu publicznego). W trudnej sytuacji ekonomicznej problemy z finansowaniem będą powodowały podrożenie projektów realizowanych w systemie PPP lub spowodują, że rząd będzie się musiał godzić na niekorzystne zapisy w umowach, np. przesunięcie ryzyka.

Studium przypadku — Autostrady

W ciągu ostatnich 30 lat w krajach Europy Zachodniej – dzisiejszej Unii Europejskiej – długość autostrad potroiła się. W Polsce przybyło ich kilkadziesiąt kilometrów[478].Według analizy Światowego Forum Ekonomicznego, m.in., z tego

[476] A. Grzelakowski, *Finansowanie rozwoju*…, s. 6.
[477] Z. Żukowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, s. 4.
[478] A. Wojewnik-Filipkowska*, Project Finance inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008, s. 247

powodu Polska straciła swoją atrakcyjność dla inwestorów zagranicznych. Rozbudowa polskiej sieci drogowej jest niezbędna nie tylko z powodu ustawicznie wzrastającej liczby użytkowników samochodów osobowych, ale głównie z roli tranzytowej Polski. Przez nasz kraj przebiega większość szlaków handlowych łączących zachodnie kraje Unii Europejskiej z państwami nadbałtyckimi i Wspólnotą Niepodległych Państw. Ten ruch może być jednak utracony na rzecz Czech i Słowacji.

Tabela 7. Alokacja podstawowych rodzajów ryzyka w ramach PPP

Ryzyko	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Wspólnie
Pozyskanie gruntów	x		
Ryzyko utrudnień w realizacji prac spowodowanych koniecznością szczegółowego spełnienia wymagań projektu technicznego		x	
Ryzyko wzrostu kosztów budowy		x	
Ryzyko związane z opóźnieniem prac		x	
Ryzyko utrudnień spowodowanych odkryciami archeologicznymi	x		
Ryzyko wzrostu kosztów utrzymania		x	
Ryzyko natężenia ruchu		x	
Ryzyko utrudnień spowodowanych wadami ukrytymi obiektu/ wyposażenia związanego z przedsięwzięciem		x	
Ryzyko utrudnień spowodowanych siłami wyższymi			x
Ryzyko, że rzeczywisty poziom stóp procentowych przekroczy poziom zakładany na początku		x	
Ryzyko, że rzeczywisty poziom inflacji przekroczy poziom zakładany na początku			x
Ryzyko wystąpienia utrudnień z powodu protestów społecznych			x

Źródło: Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce - Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002 r.

Zgodnie z informacją opublikowaną przez Ministerstwo Infrastruktury — Biuro Informacji i Promocji [479] w roku 2009 podpisano umowy na budowę 601 km autostrad, z czego 348 km zostanie zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Są to projekty pionierskie w tym zakresie zadań publicznych. Z uwagi na ich etap realizacji, zasób informacji jest ograniczony. Poniżej zaprezentowano 3 odcinki polskich autostrad budowanych w modelu PPP.

I. A1 na odcinku Nowe Marzy – Toruń (62,4 km)

I.I. Przedstawienie przedsięwzięcia.

Budowa i eksploatacja autostrady Al na odcinku Grudziądz (Nowe Marzy) – Toruń (Czerniewice) (etap II) o długości 62,4 km. Okres eksploatacji autostrady: do dnia 24 sierpnia 2039 r.

Gdańsk Transport Company SA (GTC SA) – konsorcjum z siedzibą w Gdańsku, spółka specjalnego przeznaczenia, powołana w 1996 r. wyłącznie na potrzeby realizacji północnego odcinka autostrady A1. Posiada koncesję na finansowanie, projektowanie, budowę i eksploatację odcinka A1, którego łączna długość wynosi ok. 152 km i obejmuje fragment autostrady od Gdańska do Torunia.

Koncesja została przyznana konsorcjum w 1997 roku i oznacza decyzję administracyjną wydaną przez organ koncesyjny, w tym przypadku Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej (obecnie: Ministerstwo Infrastruktury), przyznającą przywilej eksploatacji autostrady, jako kompensaty za jej wybudowanie, do 2039 r.

Podstawą prawną PPP jest Umowa o budowę i eksploatację autostrady Al pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Gdańsk Transport Company SA zawarta dnia 30 sierpnia 2004 r., następnie zmieniona w dniu 30 września 2008 r. oraz zmieniona i ujednolicona w dniu 12 grudnia 2008 r. Jak wcześniej wspomniano zawarta do dnia 24 sierpnia 2039 r. PPP zostało sformułowane jako BOT (buduj, eksploatuj, przekaż) w formie koncesji.

Ze strony publicznej występuje Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Ministra Infrastruktury Rzeczypospolitej Polskiej, którego decyzje wykonuje Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Strona prywatna to Gdańsk Transport Company S.A., konsorcjum składające się z następujących akcjonariuszy:

– Skanska Infrastructure Development AB ze Szwecji – 30% udziałów,
– John Laing Infrastructure Ltd. z Wielkiej Brytanii – 30% udziałów,
– NDI Autostrada Sp. z o.o. z Polski – 25% udziałów,
– Intertoll Infrastructure Developments BV z Republiki Południowej Afryki – 15% udziałów.

[479] Informacja o inwestycjach na drogach wg stanu na dzień 05.11.2009 r., opublikowano pod adresem: http://www.mi.gov.pl

Skanska Infrastructure Development AB, oddział Skanska, jednej z największych firm budowlanych na świecie. Działalność spółki obejmuje wykonawstwo, inwestowanie i zarządzanie dużymi projektami budowlanymi realizowanymi w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.

John Laing Infrastructure Ltd. jest czołowym deweloperem, inwestorem i operatorem wielu projektów drogowych i mostowych realizowanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Firma posiada 30-letnie doświadczenie w realizacji, finansowaniu i zarządzaniu projektami w Europie i na świecie.

NDI Autostrada Sp. z o.o. jest spółką z grupy kapitałowej NDI SA — polskiej firmy budowlanej i deweloperskiej. NDI zostało założone w 1991 r. jako Nederpol Development & Investment. Spółka jest jedną z niewielu firm na polskim rynku, które oferują usługi obejmujące swym zakresem wszystkie etapy inwestycji. Firma specjalizuje się w organizacji, nadzorze i realizacji projektów komercyjnych oraz projektów infrastrukturalnych.

Intertoll Infrastructure Developments BV to spółka należąca do Group Five, jednej z największych firm budowlanych z siedzibą w Santon w Republice Południowej Afryki. Intertoll ID jest najważniejszym deweloperem i dostawcą wyposażenia autostrad oraz operatorem autostrad płatnych w RPA.

Kluczowi partnerzy GTC SA to firmy z długoletnim doświadczeniem w realizacji i zarządzaniu skomplikowanymi projektami infrastrukturalnymi tj.:

– **Operator** — Intertoll Polska,
– **Generalny wykonawca** — Skanska — NDI Joint Venture (są to dwie niezależne spółki, które wspólnie budują autostradę; Skanska SA posiada 80% udziałów, NDI SA posiada 20% udziałów).

I.II. Podział obowiązków.

Podstawą podziału obowiązków pomiędzy partnerów w PPP jest Umowa o budowę i eksploatację autostrady Al pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Gdańsk Transport Company SA. Główne sfery podziału obowiązków pomiędzy podmiot publiczny (Minister Infrastruktury) i GTC SA przedstawiona tabela 8.

I.III. Podział ryzyka.

Podmiot publiczny bierze na siebie ryzyko ruchu (Ministerstwo Infrastruktury bez względu na natężenie ruchu na autostradzie i związane z tym opłaty będzie wypłacało GTC SA tzw. wynagrodzenie za dostępność).

Podmiot prywatny odpowiada za:

a) ryzyko finansowania inwestycji,
b) ryzyko związane z budową i eksploatacją.

Tabela 8. Zbiorcze zestawienie obowiązków stron projektu

GTC SA	Minister Infrastruktury
• wykonanie prac projektowych • pozyskanie funduszy dla sfinansowania inwestycji • budowa autostrady • eksploatacja autostrady na jej koszt • zapewnienia użytkownikom nieprzerwanego dostępu do autostrady • zapewnienia standardów eksploatacyjnych zgodnie z umową • zapewnienie współpracy z odpowiednimi służbami • utrzymanie autostrady w dobrym stanie technicznym, w tym przeprowadzanie remontów • zainstalowanie systemu pomiaru natężenia ruchu na autostradzie oraz miejsc poboru opłat, • przekazanie nieodpłatnie autostrady po skończonej koncesji Skarbowi Państwa.	• nabycie gruntów na własność • gwarancje kredytowe • zapewnienie wynagrodzenia za dostępność • refundacja przejazdu ciężarówek • przejęcie autostrady po skończonej koncesji

Źródło: Opracowanie własne

I.IV. Finansowanie.

Budowa tego odcinka autostrady zostanie sfinansowana z pożyczek od :

– Europejskiego Banku Inwestycyjnego — 575 mln EUR,
– Nordyckiego Banku Inwestycyjnego — 150 mln EUR,
– AB Svensk Exportkredit (publ) — 345 mln EUR,
– fundusze własne GTC SA — 58 mln EUR,
– fundusze Skarbu Państwa (nabycie gruntów) — 22 mln EUR wydatkowane w procesie przygotowawczym poza umową.

Ogółem: 1 150 mln EUR.

Gwarancją Skarbu Państwa, zgodnie z umową koncesyjną, zostaną objęte wypłaty ze środków Krajowego Funduszu Drogowego w zakresie wynagrodzenia podstawowego w odniesieniu do etapu II oraz zobowiązań z umów o finansowanie etapu II (GTC SA zawrze Umowy o Finansowanie z: Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Nordyckim Bankiem Inwestycyjnym, AB Svensk ExportKredit), stanowiących — zgodnie z Umową Koncesyjną — kwoty w wysokości koniecz-

nej do całkowitej spłaty wszystkich zobowiązań GTC wobec banków. Wszelkie prawa wynikające z gwarancji Skarbu Państwa są zbywalne i zostaną przelane przez GTC SA na banki zgodnie z postanowieniami Umowy Przelewu Gwarancji Skarbu Państwa, która zostanie zawarta pomiędzy GTC SA oraz bankami.

Maksymalne kwoty gwarancji nie przekroczą wskazanych poniżej limitów:

Tabela 9. Zestawienie gwarancji

Kredytodawca	Zakres kredytu w EUR	Zakres gwarancji w EUR	Termin gwarancji w EUR
Europejski Bank Inwestycyjny	575 mln	690 mln	30.06.2043 r.
Nordycki Bank Inwestycyjny	150 mln	180 mln	30.06.2043 r.
AB Svensk Export Kredit (publ)	345 mln	414 mln	30.06.2043 r.

Źródło: Opracowanie własne

Łączna maksymalna kwota gwarancji wypłat ze środków Krajowego Funduszu Drogowego na rzecz spółki Gdańsk Transport Company SA nie może przekroczyć kwoty 1 284 mln EUR w odniesieniu do etapu II.

I.V. Mechanizm wynagradzania.

Koncesjonariusz otrzymuje przez cały czas trwania umowy wynagrodzenie, które składa się z dwóch elementów:

1) Wynagrodzenie za Dostępność.

Wynagrodzenie za dostępność pokrywa:

– koszty budowy, koszty rozbudowy, koszty rehabilitacji,
– koszty eksploatacji (to jest tzw. koszty operacyjne),
– koszty obsługi zadłużenia (to jest tzw. koszty finansowania),
– obejmuje minimalny zwrot dla akcjonariuszy na kapitale własnym koncesjonariusza.

2) Gwarantowany Przychód z Opłat.

Jego wielkość będzie ściśle związana z natężeniem ruchu. Gwarantowany przychód z opłat pokrywa koszty zmienne utrzymania i eksploatacji autostrady (gene-

rowane przy ruchu wyższym niż przyjęty w ramach wynagrodzenia za dostępność i kosztów tamże określonych) oraz obejmuje zwrot na kapitale własnym.

I.VI. Koszt przedsięwzięcia.

Cena 1 km autostrady wyniesie ok. 11,7 mln euro, dodatkowo za 191 mln euro zostaną zbudowane dwa mosty na Wiśle i jeden most na Drwęcy, a wszystko to zgodnie z podpisaną umową. Cała inwestycja będzie kosztować 3 145 mln zł.

II. A2 na odcinku Nowy Tomyśl - Świecko (105,9 km)

II.I. Przedstawienie przedsięwzięcia.

Budowa i eksploatacja autostrady A2 na odcinku Świecko – Nowy Tomyśl o długości 105,9 km. Okres eksploatacji autostrady: do 2037 r.

Autostrada Wielkopolska II SA (AWSA II) to spółka celowa powiązana z Autostradą Wielkopolską SA, powstała w 2003 r., utworzona w celu budowy i eksploatacji autostrady A2, o długości 105,9 km, na odcinku Świecko – Nowy Tomyśl.

Koncesja została przyznana konsorcjum w roku 1997 do 2037 r.(na 40 lat). Podstawą prawną PPP jest umowa (tzw. zamknięcie prawne) o budowę i eksploatację autostrady A2 pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Autostradą Wielkopolską SA z dnia 30 sierpnia 2008 r. ze zmianami. Oprócz Autostrady Wielkopolskiej II SA, po stronie inwestorów umowę podpisali także: Europejski Bank Inwestycyjny, przedstawiciele 11 banków komercyjnych oraz przedstawiciele docelowych akcjonariuszy spółki koncesyjnej AWSAII.

Zamknięcie finansowe to ostateczna akceptacja instytucji finansowych kredytujących przedsięwzięcie, które stanowi podstawę finansową projektu i umożliwia faktyczne rozpoczęcie budowy autostrady. PPP zostało zawarte jako BOT (buduj, eksploatuj, przekaż) w formie koncesji. Dla tego odcinka autostrady płatnej odbyło się w dniu 29 czerwca 2009 r.

Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Ministra Infrastruktury Rzeczypospolitej Polskiej, którego decyzje wykonuje Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, to strona publiczna projektu.

Autostrada Wielkopolska II SA to spółka celowa powiązana z AWSA, utworzona w celu budowy i eksploatacji autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl. Jej docelowymi akcjonariuszami są:

- Kulczyk Holding SA(40%),
- Meridiam A2 West S a.r.l. (40%),
- Strabag AG (10%),
- KWM Investment GmbH (10%).

Kapitał zakładowy spółki wynosi 40 mln PLN i zgodnie z podjętymi zobowiązaniami zostanie podwyższony do kwoty 50 mln EUR. Wyżej opisana spółka akcyjna występuje w roli partnera prywatnego.
Celem realizacji zobowiązań umowy koncesyjnej powołano:

– spółkę realizacyjną - **A2 Bau Development GmbH** (utworzona przez akcjonariuszy AWSA: Strabag AG i NCC International AB), która jest odpowiedzialna za budowę;
– spółkę odpowiedzialną za eksploatację - **Autostrada Eksploatacja SA (**utworzona przez akcjonariuszy AWSA: Transroute International SA, Kulczyk Holding SA i Strabag AG).

Dla zapewnienia zgodnej z przepisami prawa realizacji kontraktów w Polscei zapisami umów przedsięwzięcia strony koncesji: Minister i Koncesjonariusz dokonały wyboru Niezależnego Inżyniera - firmę **WS Atkins** z Wielkiej Brytanii, której zadaniem jest nadzorowanie projektowania, budowy i eksploatacji autostrady oraz dbałość o prawidłowość i jakość robót budowlanych.

II.II. Podział obowiązków (podmiot publiczny/partner prywatny).

Podstawą podziału obowiązków pomiędzy partnerów w PPP jest umowa zawarta pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz AWSA II; jej zakres przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Podział kompetencji między partnerami przedsięwzięcia

Autostrada Wielkopolska II SA	Minister Infrastruktury
• wykonanie prac projektowych • pozyskanie funduszy dla sfinansowania inwestycji • budowa autostrady • eksploatacja autostrady płatnej • letnie i zimowe utrzymanie drogi • przestrzeganie wysokich standardów nowoczesnej autostrady • zapewnienie współpracy z odpowiednimi służbami • przeprowadzanie remontów • zainstalowanie miejsc poboru opłat • przekazanie nieodpłatnie autostrady po skończonej koncesji Skarbowi Państwa	• nabycie gruntów na własność • gwarancje kredytowe • zapewnienie wynagrodzenia za dostępność • refundacja przejazdu ciężarówek • przejęcie autostrady po skończonej koncesji

Źródło: Opracowanie własne

II.III. Podział ryzyka

Podmiot publiczny obejmuje ryzyko ruchu (Ministerstwo Infrastruktury bez względu na natężenie ruchu na autostradzie i związane z tym opłaty będzie wypłacało AWSA II tzw. wynagrodzenie za dostępność).

Podmiot prywatny bierze na siebie:

a) ryzyko finansowania inwestycji,
b) ryzyko związane z budową i eksploatacją.

II.IV. Finansowanie.

Środki finansowe na realizację inwestycji do Świecka w kwocie ok. 1,6 mld EUR, pochodzą z trzech źródeł:

1) kredytu udzielonego przez Europejski Bank Inwestycyjny w kwocie 1 mld EUR (ok. 62% wartości projektu);
2) kredytów udzielonych przez 11 zagranicznych i polskich banków komercyjnych w kwocie 400 mln EUR (ok. 26% wartości projektu); banki udzieliły dodatkowo kredytu na sfinansowanie wydatków VAT w wysokości do 150 mln PLN. Środki finansowe na realizację inwestycji zapewniły następujące banki komercyjne: BBVA SA, Bank Pekao SA, BRE Bank SA, Caja Madrid, Calyon, Deutsche Bank AG, Espirito Santo Investment, KfW IPEX-Bank GmbH, PKO BP, Societe Generale, WestLB;
3) środków własnych koncesjonariusza w kwocie 186 mln EUR, stanowiących ok. 12% całkowitych kosztów realizacji, a w tym: kapitału akcyjnego (50 mln euro) i pożyczki od akcjonariuszy (136 mln euro).

Kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 1 mld euro to pierwsze tak wysokie zaangażowanie kredytowe EBI w projekt infrastrukturalny w Polsce. Kwota kredytu z EBI mogła stanowić 70% wartości projektu. 84,5% stanowią bezpośrednie koszty budowy oraz projektowania i wynoszą 1298 mln EUR.

Główne, pozostałe wydatki - ujęte w księdze założeń to:

w okresie budowy: koszty przygotowawcze dla potrzeb zamknięcia finansowego (przygotowanie analiz i opracowanie modelu finansowego, doradztwo prawne, finansowe, ubezpieczeniowe, część prac projektowych), koszty przygotowania eksploatacji autostrady i zakupu odpowiedniego wyposażenia, wynagrodzenie Niezależnego Inżyniera, ubezpieczenie, dostosowanie infrastruktury poboru opłat na odcinku Nowy Tomyśl – Poznań do systemu zamkniętego, czyli takiego, jaki będzie stosowany na nowo budowanym odcinku, budowa specjalnych ekranów ochronnych dla nietoperzy oraz poszerzenie przejścia dla zwierząt, opłaty i odsetki od udzielonych kredytów w okresie budowy - ok. 175 mln EUR,

w całym okresie objętym koncesją, tj. do 2037 r.: czynsz dzierżawny i opłata koncesyjna, opłaty i odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, wynagrodzenie za utrzymanie autostrady, pobór opłat i zapewnienie bezpieczeństwa; koszty napraw i wymiany sprzętu, a w tym malowanie pasów, odnawianie oznakowania drogowego, remonty wiaduktów i budynków itp., koszty wybudowania i przebudowy wybranych węzłów i innych obiektów autostradowych, przeprowadzenie modernizacji nawierzchni w latach 2025, 2030 i 2035, koszty spółki (w tym m.in. wynagrodzenie doradców zarówno Koncesjonariusza jak i banków kredytujących przedsięwzięcie).

W oparciu o model finansowy – tj. opracowany na cały okres koncesji (do 2037 r.) — plan wpływów i wydatków związanych z budową, finansowaniem i eksploatacją autostrady płatnej A2 na odcinku Świecko — Nowy Tomyśl, szacuje się, iż AWSA II, spółka eksploatacyjna i spółka budowlana odprowadzą w okresie trwania koncesji do Skarbu Państwa ok. 1,3 mld PLN z tytułu podatku VAT i dochodowego.
Gwarancje Skarbu Państwa zostały udzielone.

II.V. Mechanizm wynagradzania.

Na realizowanym odcinku A2 Świecko – Nowy Tomyśl będzie obowiązywać system wynagradzania spółki oparty na opłacie za dostępność autostrady. Polega on na tym, że zgodnie z umową na budowę i eksploatację Skarb Państwa wydzierżawia AWSA II grunt pod budowę autostrady, powierzając spółce wybudowanie drogi w ciągu 2,5 roku oraz prowadzenie eksploatacji przez kolejne 25 lat, w zamian za co spółka otrzymywać będzie określoną w Umowie opłatę miesięczną za zapewnienie pełnej dostępności autostrady jej użytkownikom. Podstawowym zadaniem AWSA II jest zorganizowanie finansowania przedsięwzięcia, wybudowanie autostrady za zgromadzone środki, a następnie utrzymywanie drogi w odpowiednim, wysokim standardzie oraz pobór opłat na rzecz Skarbu Państwa. Za te czynności AWSA II otrzymywać będzie odpowiednie wynagrodzenie od partnera publicznego, które pozwoli na spłatę kredytów i zabezpieczy godziwy zwrot z zainwestowanych środków przez sponsorów projektu.

II.VI. Koszt przedsięwzięcia.

W tym miejscu należy wskazać, iż umowa ze spółką Autostrada Południe nie weszła w życie wobec nie spełnienia się jej warunków zawieszających. Koszt budowy 105,9 km odcinka A2 Świecko – Nowy Tomyśl szacowany był na 1 298 mln EUR, czyli 12,2 mln EUR za kilometr w pełni wyposażonej autostrady. Jest to stała cena ryczałtowa za całość tzw. „inwestycji pod klucz", tj. w pełni wyposażonej i przygotowanej do eksploatacji autostrady.

III. A1 na odcinku Stryków — Pyrzowice (180 km)

III.I. Przedstawienie przedsięwzięcia.

Budowa i eksploatacja autostrady Al na odcinku Stryków – Pyrzowice o długości ok. 180 km. Okres eksploatacji autostrady: do 22 stycznia 2044 r.

Autostrada Południe SA (APSA) to konsorcjum z siedzibą w Warszawie, spółka wpisana do KRS 18.07.2001 r. Posiada koncesję na finansowanie, projektowanie, budowę i eksploatację odcinka A1, którego łączna długość wynosi 179,966 km i obejmuje fragment autostrady od Strykowa do Pyrzowic.

Koncesja została przyznana konsorcjum w 2009 roku i oznacza decyzję administracyjną wydaną przez organ koncesyjny, w tym przypadku Ministerstwo Infrastruktury, przyznającą przywilej eksploatacji autostrady, jako kompensaty za jej wybudowanie, do 2044 r.

Podstawą prawną PPP jest umowa o budowę i eksploatację autostrady Al pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Autostradą Południe SA z 22 stycznia 2009 r., zawarta do 22 stycznia 2044 r.(35 lat). PPP zostało zawarte jako BOT (buduj, eksploatuj, przekaż) w formie koncesji.

Stronami umowy są:

– Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Ministra Infrastruktury Rzeczypospolitej Polskiej, którego decyzje wykonuje Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

– Autostrada Południe S.A., konsorcjum składające się z następujących akcjonariuszy:

a) Cintra Conessiones z Hiszpanii – 90% udziałów,
b) Budimex z Polski – 5%,
c) Ferrovial-Agroman z Hiszpanii – 5%.

Cintra Conessiones – jeden z największych na świecie prywatnych inwestorów w dziedzinie infrastruktury transportowej, zarówno pod względem wykonanych projektów, jak i dochodów uzyskiwanych z inwestycji.

Budimex – czołowe polskie przedsiębiorstwo na rynku budowlanym pod względem obrotów i kapitalizacji giełdowej. Prowadzi działalność w zakresie inżynierii lądowej, budownictwa ogólnego i przemysłowego oraz w sektorze nieruchomości.

Ferrovial-Agroman – czołowa spółka prowadząca działalność we wszystkich dziedzinach budownictwa, a szczególnie inżynierii lądowej.

III.II. Podział obowiązków (podmiot publiczny/partner prywatny).

Podstawowe obowiązki stron projektu reguluje umowa o budowę i eksploatację autostrady Al zawarta pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Autostrada Południe SA. Obowiązki przypisano zgodnie z podziałem, który przedstawia tabela 11:

Tabela 11. Zestawienie podziału kompetencji między stronami umowy

Autostrada Południe SA	Minister Infrastruktury
• wykonanie prac projektowych • pozyskanie funduszy dla sfinansowania inwestycji • budowa autostrady • eksploatacja autostrady ze względu na jej koszt • zapewnienie użytkownikom nieprzerwanego dostępu do autostrady • zapewnienie standardów eksploatacyjnych zgodnie z Umową • zapewnienie współpracy z odpowiednimi służbami • utrzymanie autostrady w dobrym stanie technicznym, w tym przeprowadzania remontów • zainstalowanie systemu pomiaru natężenia ruchu na autostradzie oraz miejsc poboru opłat • przekazanie nieodpłatnie autostrady po skończonej koncesji Skarbowi Państwa	• nabycie gruntów na własność • gwarancje kredytowe • zapewnienie wynagrodzenia za dostępność • refundacja przejazdów ciężarówek • przejęcie autostrady po skończonej koncesji

Źródło: Opracowanie własne

III.III. Podział ryzyk.

Podmiot publiczny (Skarb Państwa) obejmuje:

1) ryzyko ruchu (Ministerstwo Infrastruktury bez względu na natężenie ruchu na autostradzie i związane z tym opłaty będzie wypłacało Autostradzie Południe SA tzw. wynagrodzenie za dostępność);

2) odpowiedzialność za decyzje lokalizacyjne i decyzje środowiskowe oraz ich ewentualne zmiany;

3) zobowiązania z tytułu zdarzeń odszkodowawczych, takich jak m.in.: opóźnienie w przeniesieniu na Spółkę posiadania pasa drogowego autostrady lub gruntów dodatkowych, budowa nowej alternatywnej drogi o klasie nie niższej niż droga ekspresowa w stosunku do autostrady, opóźnienie w wydaniu przez organy administracji pozwolenia na użytkowanie autostrady lub któregokolwiek z jej odcinków - zmiana przepisów prawa jeżeli (1) dotyczy budowy lub eksploatacji i będzie miała wpływ na powstanie po stronie Spół-

ki kosztów lub zmniejszenie przychodu przysługującego Spółce lub (2) wymagać będzie zmiany projektu, jakości lub ilości robót, nieprzewidywalna i nadzwyczajna negatywna zmiana stosunków „MACC" (Material Adverse Change Clause), powstała po dniu zawarcia Umowy, w wyniku której spełnienie przez Spółkę świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami lub groziłoby rażącą stratą finansową.

Podmiot prywatny bierze na siebie ryzyko związane z :

a) finansowaniem inwestycji,
b) z budową i eksploatacją.

III.IV. Finansowanie.

Na etapie przygotowania, Spółka ma przygotować wkład własny finansowy do stycznia 2010 r. Zakładano, że udział własny Spółki będzie stanowił ok. 30% całości finansowania inwestycji.

Na obecnym etapie, tj. przed zamknięciem finansowym, nie można wykluczyć udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez Spółkę. Przed dokonaniem zamknięcia finansowego (22 stycznia 2010 r.), Spółka ma prawo wystąpić o udzielenie gwarancji spłaty kredytów. W związku z tym, nie można na tym etapie także określić ewentualnej wysokości gwarancji. Ze względu na to, iż umowa będzie obowiązywać 35 lat, należy przyjąć, że ewentualna gwarancja Skarbu Państwa będzie udzielona na okres trwania umowy.

III.V. Mechanizm wynagradzania.

Mechanizm ustalania wynagrodzenia dla Spółki został oparty na dwóch filarach:

1. opłaty za przejazd;
2. płatność umowna.

Ad 1) Opłaty za przejazd autostradami są ustalone w umowie. W dniu oddania autostrady do użytkowania obowiązywać będą następujące opłaty na przejazd autostradą (realne na 2011 r.):

– dla pojazdów kategorii I (motocykle, pojazdy osobowe oraz pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t): 0,20 zł za każdy kilometr,
– dla pojazdów kategorii II (pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t oraz autobusy): 0,46 zł za każdy kilometr.
– Pobór opłat za korzystanie z autostrady będzie realizowany przez Spółkę, zaś przychody z tego tytułu są należne GDDKiA i będą zaliczane na poczet rozliczeń wynagrodzenia przysługującego Spółce.

Ad 2) Wynagrodzenie przysługujące Spółce będzie kalkulowane odrębnie dla każdego z odcinków autostrady, z wykorzystaniem obowiązującej stawki płatności umownej (ustalonej w drodze procedury przetargowej), wielkości i struktury ruchu oraz długości odcinka.

WNIOSKI Z ANALIZY

1. Podział obowiązków.

Obowiązek zapewnienia obywatelom właściwej infrastruktury drogowej spoczywa na sektorze publicznym. Niezależnie od wyboru rozwiązania (metoda tradycyjna czy PPP w budowie autostrad) pozostaje on odpowiedzialny za realizację należących do niego zadań, takich jak zapewnienie dostępu do infrastruktury drogowej. Strona prywatna w modelu PPP odpowiada – najogólniej – za projekt, budowę, eksploatację i finansowanie, a określenie zakresu oraz ustalenie poziomu jakości usług zawsze pozostaje w gestii sektora publicznego.

Tabela 12. Kształtowanie się obowiązków między stronami partnerstwa

Podmiot prywatny	Minister Infrastruktury
• wykonanie prac projektowych • pozyskanie funduszy dla sfinansowania inwestycji • budowa autostrady • eksploatacja autostrady na jej koszt • zapewnienia użytkownikom nieprzerwanego dostępu do autostrady • zapewnienia standardów eksploatacyjnych zgodnie z Umową • zapewnienia współpracy z odpowiednimi służbami • utrzymania autostrady w dobrym stanie technicznym, w tym przeprowadzania remontów • zainstalowania systemu pomiaru natężenia ruchu na autostradzie oraz miejsc poboru opłat • przekazanie nieodpłatnie autostrady po skończonej koncesji Skarbowi Państwa	• nabycie gruntów na własność • gwarancje kredytowe, • zapewnienie wynagrodzenia za dostępność • refundacja przejazdu ciężarówek • przejęcie autostrady po skończonej koncesji

Źródło: Opracowanie własne

Z powyższej tabeli podziału obowiązków pomiędzy podmiot prywatny a partnera publicznego wynika, iż dążąc do szybkiej poprawy infrastruktury drogowej, państwo powinno wykorzystywać PPP. Przede wszystkim partner publiczny zdej-

muje z siebie zdecydowaną większość obowiązków, w sumie pozostają mu te, które poprzedzają zawiązanie PPP. Wraz ze zmniejszaniem się obowiązków, zmniejsza się ryzyko oraz skraca czas budowy. To na podmiot prywatny spadają obowiązki organizacyjne przy budowie i eksploatacji. Zarządzanie projektami budowy autostrad podmioty prywatne mogą powierzyć wyspecjalizowanym firmom (*project management*) zapewniającym sprawną i terminową realizację, kontrolę kosztów, transparentny proces i wiarygodność wobec instytucji finansowych. Wykorzystanie doświadczenia i umiejętność sektora prywatnego jest także plusem, ponieważ GDDiA miałaby trudność z obsłużeniem całości prac przy projektowaniu, budowie i eksploatacji autostrad, gdyby nie korzystano z PPP. W metodzie tradycyjnej ogłasza się przetargi na wykonanie poszczególnych etapów (elementów) przedsięwzięcia, natomiast w PPP istnieje tylko forma umowy (nie ma przetargów) z wyspecjalizowanym podwykonawcą (bywa nim często akcjonariusz spółki celowej).

Biorąc pod uwagę kryterium, którym jest podział obowiązków, można stwierdzić, iż wpływa on na pozytywną ocenę PPP w przypadku rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce.

2. Podział ryzyka.

Podział ryzyka jest ważnym kryterium do oceny zastosowania PPP. W modelu tradycyjnym całe (prawie całe) ryzyko spada na podmiot państwowy, co w konsekwencji podnosi koszty inwestycyjne i eksploatacyjne. W ramach PPP podczas negocjowania warunków poszczególnych projektów każde ryzyko przenoszone jest na tę stronę, która jest lepiej przygotowana do zarządzania nim. Oznacza to obniżenie łącznego kosztu przedsięwzięcia, przy zachowaniu optymalnego poziomu zabezpieczenia przed możliwymi rodzajami ryzyka. Analiza budowanych aktualnie trzech odcinków autostrad pokazuje, że podział ryzyka nastąpił dość podobnie.

Trzeba zawrócić uwagę na fakt, że po stronie podmiotu publicznego znalazło się ryzyko ruchu, co jest związane ze zwrotem kosztów wykonanego projektu (opłaty za przejazd), ryzyko to umieszczone było po stronie partnera prywatnego podczas budowy i eksploatacji autostrady A2 Konin — Nowy Tomyśl (Autostrada Wielkopolska SA). Przerzucenie ryzyka ruchu na stronę państwową stało się koniecznością w negocjacjach, ponieważ prognozowana liczba przejazdów autostradą nie zapowiada zwrotu inwestycji. W przypadku projektów w zakresie komunikacji strumień przyszłych przychodów, a więc i możliwość wykorzystania *Project Finance*, będzie niepewny[480].

Ponadto po stronie podmiotu publicznego jest ryzyko:

– odpowiedzialności za decyzje lokalizacyjne i decyzje środowiskowe oraz ich ewentualne zmiany,
– zobowiązania z tytułu niektórych zdarzeń odszkodowawczych.

[480] A. Wojewnik-Filipkowska*, Project Finance w inwestycjach* ..., s. 170

Po stronie partnera prywatnego stoją dwie grupy ryzyka:

a) ryzyko finansowania inwestycji,
b) ryzyko związane z budową i eksploatacją.

Podmiot prywatny obciążony jest trudnym do zarządzania obszarem ryzyka, a mianowicie m.in.: ryzyko, że rzeczywisty poziom stóp procentowych przekroczy poziom zakładany na początku, ryzyko utrudnień w realizacji prac spowodowanych koniecznością szczegółowego spełnienia wymagań projektu technicznego, ryzyko wzrostu kosztów budowy, ryzyko związane z opóźnieniem prac, ryzyko wzrostu kosztów utrzymania, ryzyko utrudnień spowodowanych wadami ukrytymi obiektu/wyposażenia związanego z przedsięwzięciem.

Podział ryzyka na dwie strony, a szczególnie przeniesienie znacznego obszaru ryzyka związanego z budową i eksploatacją na stronę prywatną, jest kryterium, które przemawia za PPP przy rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce.

3. Finansowanie.

Bardzo ważnym czynnikiem przy budowie autostrad jest finansowanie, bo chociaż koszty pozyskania finansowania przez Skarb Państwa są najniższe i teoretycznie sposób ten jest najtańszy, to jednak podlega on istotnym ograniczeniom. Najważniejszym jest to, że możliwości zaciągnięcia długu publicznego są ograniczone, a istnieje przecież wiele konkurencyjnych potrzeb.

Spółka realizująca PPP korzysta na ogół przy finansowaniu projektu ze źródeł zewnętrznych, takich jak kredyty bankowe, obligacje korporacyjne, kapitał własny. Instytucje finansowe, stanowiące na ogół ważne ogniwo każdego przedsięwzięcia, uzależniają warunki swego zaangażowania w inwestycję od związanego z nią ryzyka kredytowego. Przy pozytywnej ocenie takiego ryzyka, instytucje te są z zasady bardzo zainteresowane udziałem w projekcie, ponieważ chodzi z reguły o udostępnienie inwestorowi dużych kwot. Instytucje finansowe mogą także — w ramach wynegocjowanych umów — przejmować część ryzyka związanego z projektem, w tym od innych uczestników przedsięwzięcia, przede wszystkim od inwestorów kapitałowych i sektora publicznego. Skarb Państwa udziela także gwarancji kredytowych dotyczących szczególnie kredytów, które zostały udzielone GTC SA i AWSA II przez Europejski Bank Inwestycyjny. GTC SA otrzymało kredyt w wysokości 50% inwestycji, natomiast AWSA II w wysokości 62% inwestycji.
W tym ostatnim przypadku 1 mld EUR z EBI to pierwsze tak wysokie zaangażowanie kredytowe tego banku w projekt infrastrukturalny w Polsce.

Finansowanie, brane pod uwagę jako kryterium oceny PPP, także przemawia za wykorzystaniem tej formy w celu szybkiego rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce. Nie ma bowiem innej możliwości sfinansowania całości prac przy budowie autostrad, ponieważ istnieje ograniczenie w powiększaniu długu publicznego, a bez kredytów zewnętrznych nie sfinansuje się budowy autostrad. Ważne

jest też, że pomimo iż Skarb Państwa udzielił gwarancji spłaty kredytu EBI z kasy rządowej, to ani jedna złotówka z kasy państwowej nie została wydana na budowę autostrady.

4. Mechanizm wynagradzania.

Biorąc pod uwagę mechanizm wynagradzania, który będzie funkcjonował w trzech analizowanych projektach aktualnie budowanych odcinków autostrad, można stwierdzić, że PPP jest modelem opartym na wykorzystaniu koncepcji odroczonej płatności. Wprawdzie koszty infrastruktury nie obciążają partnera publicznego przed realizacją inwestycji ani w jej trakcie, jednak to on (wraz z końcowym użytkownikiem) w ostatecznym rachunku ponosi koszty realizacji. Strona publiczna ma świadomość, że będzie zobowiązana do poniesienia kosztów, których nie będzie zdolny pokryć użytkownik końcowy (musiałyby być zbyt wysokie opłaty), a także przewidziana liczba przejazdów samochodów może nie zwracać kosztów inwestycji (ryzyko ruchu).

Projekcje ruchu przygotowane dla odcinka autostrady A1 były słabsze aniżeli dla A2. W związku z tym oczekiwanie, że spłata zaciągniętych kredytów na ten projekt może nastąpić z opłat za przejazd, było nierealne. Skoro system opłat za przejazd nie mógł być zastosowany na A1, rozpoczęto prace nad systemem wynagradzania Koncesjonariusza za dostępność. Polega on na tym, że koncesjonariusz otrzymuje wynagrodzenie od państwa niezależnie od ilości pojazdów; uzależnione jest ono od dostępności autostrady i jakości usług. Opłaty za przejazd pobierane od kierowców mają zaś trafić do budżetu państwa. System ten, a szczególnie wysokość wynagrodzenia, uzgodniono już po wyborze Koncesjonariusza na A1. Właściwie funkcjonujące opłaty za dostępność ustalane są w wysokości zapewniającej pokrycie kosztów eksploatacji, zwrot kredytów i uzasadniony zysk. Najlepszą metodą na ustalenie tego wynagrodzenia jest postępowanie przetargowe, z tym że postępowanie to wymaga pełnych i kompletnych informacji. System wynagrodzenia za dostępność umożliwia szybkie uzyskanie finansowania, ponieważ instytucje finansowe przeglądają jedynie model finansowy, by sprawdzić, czy wynagrodzenie to wystarczy na spłatę długu. Poziom ruchu nie stanowi ryzyka i nie wymaga analizy.

W przypadku aktualnie budowanych odcinków rząd zapłaci koncesjonariuszom za wybudowanie i zarządzanie autostradami, uiszczając przez kilkadziesiąt lat zryczałtowaną comiesięczną opłatę związaną z utrzymaniem dostępności drogi. System nie jest uzależniony od liczby pojazdów korzystających z autostrady. W zamian spółki zajmą się zbieraniem od kierowców opłat, które trafią do budżetu państwa. Pobór opłat za korzystanie z autostrady będzie realizowany przez spółkę, zaś przychody z tego tytułu są należne GDDKiA i będą zaliczane na poczet rozliczeń wynagrodzenia przysługującego spółce.

Od 2005 roku Skarb Państwa wnosi stronie prywatnej eksploatującej dotychczasowe odcinki autostrad płatnych opłaty za przejazdy samochodów ciężarowych.

System mieszany pobierania opłat za przejazd łączy opłaty realne płacone przez kierowców na autostradzie z systemem opłat ukrytych lub wynagrodzeniem za dostępność płaconym przez państwo. Korzyścią tego systemu jest to, że umożliwia pobieranie opłat od kierowców na stosunkowo niskim poziomie, tak aby ruch nie przenosił się na drogi równoległe. Opłaty ukryte lub wynagrodzenie za dostępność służą pokryciu ewentualnych niedoborów finansowych koniecznych do pokrycia kosztów eksploatacji i zapewnienia spłaty kredytów. Z kolei słabością tego systemu jest to, że jest bardzo złożony, a co za tym idzie trudny do uzgodnienia.

W modelu tradycyjnym budowania autostrad problem mechanizmu wynagradzania nie istnieje, co sprawia, że może on być ewentualnie tańszy (o ile nie dojdą ukryte lub niespodziewane koszty dodatkowe). Uzgadnianie mechanizmu wynagradzania jest też obszarem mogącym przyczyniać się do korupcji.

5. Czas inwestycji.

PPP cechuje się dłuższym okresem przygotowań (od fazy koncepcyjnej do zamknięcia finansowego) niż w przypadku metody tradycyjnej. Całkowity okres realizacji inwestycji nie jest dłuższy w przypadku PPP niż przy zastosowaniu metody tradycyjnej.

6. Koszt przedsięwzięcia.

Koszty realizacji inwestycji w PPP i w systemie tradycyjnym nie dają się w prosty sposób porównać. Wprawdzie nominalny koszt kilometra autostrady w systemie tradycyjnym jest z reguły niższy niż koszt w PPP o kilkanaście, czasem nawet kilkadziesiąt procent, jednak otrzymując wyższe wynagrodzenie, partner prywatny przyjmuje na siebie dodatkowe obowiązki i koszty. Mogą to być: ryzyko współpracy z kontrahentami, ryzyko opóźnień realizacji, koszty utrzymania i remontów autostrady przez okres objęty umową (zgodnie z warunkami umowy PPP), ryzyko zwiększonego zużycia eksploatacyjnego czy koszt postępu technologicznego. W systemie tradycyjnym wykonawca ogranicza się do wybudowania obiektu, a wszelkie pozostałe koszty związane z przystosowaniem do użytkowania i dalszą eksploatacją obciążają sektor publiczny. Co więcej, całkowite koszty przedsięwzięcia realizowanego zgodnie z modelem tradycyjnym są często trudne do oszacowania z powodu ponoszonych, a niezewidencjonowanych kosztów związanych z opóźnieniami oraz przekroczeniem budżetu.

Po skalkulowaniu kosztów oraz zamknięciu finansowym trzech analizowanych odcinków autostrad, które są aktualnie budowane w ramach PPP, można podać koszt dla poszczególnych spółek:

GTC SA – cena 1 km autostrady wyniesie ok. 11,7 mln EUR,
AWSA II – cena 1 km autostrady wyniesie ok. 12,2 mln EUR,
AP SA - cena 1 km autostrady wyniesie 9,6 mln EUR.

Koszty te są różne, niemniej jednak należy pamiętać, że trzeba je rozpatrywać w konkretnym kontekście lokalizacyjnym. Poza tym nie odbiegają od cen budowy 1 km autostrady w systemie tradycyjnym, a przecież należy pamiętać, iż w tym systemie mogą dojść koszty wynikające z różnych rodzajów ryzyka, którym obciążona jest strona publiczna. W PPP to ryzyko ciąży na podmiocie prywatnym, więc z góry wiadomo, że nie będą dochodziły koszty ukryte.
Zalety i wady przedstawionych projektów można sprowadzić do następujących punktów:

In plus:

– zarządzanie dużym obszarem obowiązków w kompetencjach jednego podmiotu,
– doświadczenie w zarządzaniu po stronie partnera prywatnego (administracja rządowa nie ma aż tylu kompetentnych osób do zarządzania),
– mimo wyższych kosztów finansowania całkowite koszty właściwie przeprowadzonego projektu PPP są niższe niż przy metodzie tradycyjnej,
– znosi ciężar wydawania środków centralnych na realizację budowy i rozciąga jej koszty na kilkadziesiąt lat trwania koncesji,
– rozkłada ryzyko.

In minus:

– przyjęcie przez stronę publiczną ryzyka ruchu,
– trudność w negocjowaniu mechanizmu wynagradzania – wynagrodzenie za dostępność (trudność w ustaleniu godziwego zysku podmiotu prywatnego),
– koszt budowy i eksploatacji – zawyżanie w celu wynegocjowania wyższego wynagrodzenia za dostępność;
– niebezpieczeństwo korupcji.

4.3.3. Gospodarka mieszkaniowa

4.3.3.1. Wstęp

W 1989 roku w wyniku transformacji społeczno – gospodarczej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli stało się zadaniem własnym gmin. Na mocy ustawy o samorządzie gminnym gminy stały się odpowiedzialne zarówno za komunalne budownictwo mieszkaniowe, jak i za zarządzanie skomunalizowanym majątkiem, w tym zasobami mieszkaniowymi. Jednak działania mające doprowadzić do rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego, podjęte po 1989 roku zarówno na szczeblu państwa (regulacje prawne), jak i szczeblu lokalnym, wprowadzane były bez szerokiej analizy ich znaczenia oraz skutków w całokształcie polityki mieszkaniowej. Próby stworzenia spójnego systemu pomocy państwa dla sektora mieszkalnictwa nie przyniosły tak bardzo oczekiwanych efektów ilościowych w postaci wzrostu liczby mieszkań oddawanych do użytku. Z kolei na fatalny stan budynków mieszkalnych składa się szereg przyczyn finansowych i prawno-organizacyjnych. Długoletnie zaniedbania w zakresie gospodarki remontowo-modernizacyjnej skutkują koniecznością przeprowadzania remontów kosztownych dla właścicieli budynków i mieszkań.

4.3.3.2. Charakterystyka obszaru gospodarki mieszkaniowej

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności jest jednym z wielu problemów, na który napotykają decydenci w procesie kreowania polityki gospodarczej i społecznej kraju. Podejmowanie działań zmierzających do ułatwienia społeczeństwu dostępu do mieszkania jest przedmiotem złożonego współdziałania na kilku płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej oraz finansowej. Poprawa warunków mieszkaniowych ludności jest więc możliwa dzięki wspólnym działaniom państwa (stworzenie polityki mieszkaniowej na szczeblu centralnym wraz z dostarczeniem odpowiednich dla każdego działania instrumentów) oraz władz lokalnych, na których spoczywa odpowiedzialność za zadania związane z gospodarką mieszkaniową. Działania te muszą jednak dotyczyć dwóch płaszczyzn: budowy nowych mieszkań oraz zarządzania zasobem mieszkań już istniejących.

Wśród obowiązków gminy, dotyczących sfery mieszkaniowej znajdują się:

1. Tworzenie zasobu mieszkaniowego gminy w drodze budowy bądź nabywania budynków mieszkalnych.
2. Propagowanie tanich i łatwo dostępnych form budownictwa.
3. Sprzedaż na dogodnych warunkach gruntów gminnych pod zabudowę indywidualną.
4. Tworzenie i wspieranie tworzenia infrastruktury towarzyszącej prywatnemu budownictwu mieszkaniowemu.
5. Wsparcie w uzyskaniu oraz spłacie przez mieszkańców gminy kredytów mieszkaniowych.

6. Określanie zasad zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy.
7. Dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy poprzez określanie kryteriów wyboru osób, z którymi powinny być podpisane umowy najmu.

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest wobec tego działaniem skierowanym na majątek mieszkaniowy gminy, obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji w zakresie budowy nowych mieszkań oraz bieżącej eksploatacji i utrzymania w odpowiednim stanie technicznym zasobów już istniejących.

Przedmiotem gospodarki mieszkaniowej gminy są mieszkania komunalne. **Mieszkania komunalne** stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych. Na skutek transformacji polityczno-gospodarczej, jaka dokonała się w Polsce w 1989 r., gminy stały się jednostkami samorządu terytorialnego, które w ramach wykonywania swoich ustawowych zadań zaczęły dysponować mieniem komunalnym. Mienie to definiuje Ustawa o samorządzie gminnym[481] jako „własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw". Jednym ze składników mienia komunalnego są właśnie zasoby mieszkaniowe. Ponieważ jednym z zadań własnych gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, to w celu realizacji tego zadania gmina może posiadać oraz tworzyć zasób mieszkaniowy. Oznacza to, iż gmina może budować nowe mieszkania, ale może również powiększać ten zasób ze źródeł innych niż własne inwestycje budowlane, na przykład poprzez odkupienie mieszkań od innych podmiotów[482].

Gminne zasoby mieszkaniowe zostały zdefiniowane w ustawie o ochronie praw lokatorów[483], zgodnie z którą mieszkaniowy zasób gminy tworzą mieszkania stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego. Jest to zatem zasób mieszkań przeznaczonych na wynajem, z założenia dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie, poprzez wynajęcie mieszkania na rynku wtórnym, jego zakup lub budowę. Funkcją mieszkania komunalnego jest więc z jednej strony funkcja pomocniczości ze strony gminy w stosunku do osób o najniższych dochodach, z drugiej jednak strony ustawa o ochronie praw lokatorów wyraźnie precyzuje zasady wynajmowania mieszkań komunalnych, wskazując, iż mieszkanie takie może zostać wynajęte jedynie na czas nieokreślony. Prowadzi to do sytuacji, w której najemca, jeśli tylko wywiązuje się ze swoich obowiązków oraz regularnie płaci czynsz, otrzymuje dożywotnie prawo do korzystania

[481] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU nr 16, poz. 95.
[482] Szczegółowe tworzenie gminnego zasobu nieruchomości (w tym mieszkaniowych) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, jak również zasady zarządzania tymi nieruchomościami określa ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., DzU nr 46, poz. 543).
[483] Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r., DzU nr 71, poz. 733.

z mieszkania, niezależnie od jego późniejszej sytuacji ekonomicznej. Jednocześnie mieszkanie komunalne stanowi część majątku gminy, który to majątek może być przez nią wykorzystywany w celu pomnażania swoich dochodów. Gmina może więc takie mieszkanie wynająć lub sprzedać, a dochody zarówno z wynajmu mieszkania, jak i jego sprzedaży są dochodami własnymi gminy.

Jednym z rodzajów mieszkań komunalnych są mieszkania socjalne. Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu nie ma jednej, jasnej definicji mieszkania socjalnego. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje mieszkalnictwo socjalne jako tę część sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od sektora publicznego różnego rodzaju subsydia oraz inne formy pomocy w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych przez najemców takich mieszkań[484]. Mieszkanie ma oczywiście charakter dobra prywatnego i jako takie dobro przynosi jego właścicielowi określone korzyści. Nie może być więc jednocześnie dobrem socjalnym, świadczy o tym jego rywalizacyjny oraz wykluczający charakter. Może być jednak instrumentem wykorzystywanym do pomocy socjalnej.

W krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki mieszkania socjalne zaliczane są do części sektora mieszkaniowego określanej mianem *subsidized housing* lub *lower – income housing*. Pierwszy termin oznacza, iż sektor publiczny subsydiuje budowę przez organizacje sektora prywatnego lub sektora *non--profit* mieszkań o określonych standardach dla osób wymagających pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Subsydia mogą być również przeznaczane na dopłaty do utrzymania przez właścicieli tego typu mieszkań. Zajmują je bowiem ubodzy najemcy, nie posiadający zdolności do opłacania rynkowej stawki czynszu[485]. Stąd drugi termin charakteryzujący mieszkalnictwo socjalne – *lower – income housing*.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, mieszkaniem socjalnym może być każdy lokal wydzielony z komunalnego zasobu mieszkaniowego, nadający się do używania ze względu na stan techniczny oraz wyposażenie. Powierzchnia lokalu socjalnego przypadająca na jednego członka rodziny nie może być mniejsza niż 5 m^2 w przypadku gospodarstwa wieloosobowego i 10 m^2 w przypadku jednej osoby. Mieszkanie socjalne może mieć również obniżony standard, przy czym przepisy prawne nie definiują pojęcia „standard obniżony". Za dostarczenie mieszkania socjalnego odpowiedzialne są gminy. W kategoriach prawnych, każdy lokal gminny może zostać uznany za socjalny, obligatoryjnie bowiem musi on spełniać jedynie warunek minimalnej powierzchni przypadającej na osobę.

Podmiotem komunalnej gospodarki mieszkaniowej jest gmina. Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w gminie jest najczęściej realizowane przez gminne jednostki organizacyjne, np. zakłady budżetowe. System ten jest częścią systemu zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne może być ro-

[484] *Housing Finance. Key Concept and Terms*, United Nations, New York, Geneva 1998, s. 50

[485] Najczęściej socjalne zasoby mieszkaniowe należą do organizacji *non-profit*, które są zobligowane do równoważenia ponoszonych kosztów z wpływami z czynszów oraz środkami pochodzącymi z pomocy państwowej.

zumiane jako zarządzanie w sektorze publicznym, ale również jako zarządzanie sprawami publicznymi (oraz mieniem publicznym). Funkcjonowanie systemu zarządzania może być rozpatrywane zarówno z punktu widzenia zasobów mieszkaniowych znajdujących się w organizacji jaką jest gmina, jak i w odniesieniu do gminnego budownictwa mieszkaniowego, czyli zasobów nowo powstających. Można więc powiedzieć, iż zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest częścią systemu zarządzania w gospodarce mieszkaniowej. Na system ten składa się kilka obszarów gospodarki mieszkaniowej realizowanej w gminie:

- zasady przyznawania prawa do lokalu komunalnego oraz zasady wynajmowania lokali mieszkalnych,
- zarządzanie zasobem mieszkań socjalnych, w tym system ich przydziału,
- nowe budownictwo mieszkaniowe,
- zarządzanie remontami i wyburzeniami,
- system dodatków mieszkaniowych,
- zasady ustalania czynszów,
- eksmisje i windykacje należności,
- zasady prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych.

4.3.3.3. Możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki mieszkaniowej.

Termin PPP wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie stosuje się go m.in. w sytuacji finansowania przez sektor publiczny usług świadczonych dla społeczeństwa przez sektor prywatny[486]. Nie istnieje jednak jednolita definicja partnerstwa publiczno-prywatnego. W Polsce przyjmuje się, iż jest ono opartą na umowie współpracą podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, w celu zrealizowania zadania publicznego, na zasadach określonych w ustawie[487]. Należy zaznaczyć, że współpraca ta powinna być długoterminowa, a jej celem ma być osiągnięcie korzyści zarówno dla sektora publicznego, jak i dla partnera prywatnego. Wśród cech partnerstwa publiczno-prywatnego, obok długoterminowości, wyróżnia się transfer ryzyka do sektora prywatnego, czyli przeniesienie ryzyka i odpowiedzialności za realizację zadania na partnera prywatnego. Jednocześnie istotne jest, aby współpraca nie wykraczała poza działalność użyteczności publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej[488] definiuje działania użyteczności publicznej jako takie, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Wśród nich znajdują się również działania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Partnerstwo publiczno-prywatne w obszarze publicznej gospodarki mieszkaniowej dotyczy zarówno zarządzania zasobami mieszkaniowymi już istniejącymi,

---

[486] E. R.Yescombe, *Partnerstwo…*, s. 19

[487] Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 r., DzU nr 169, poz. 1420.

[488] Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r., DzU z 1997 r., nr 9.

jak i rozwoju zasobów – czyli budownictwa mieszkaniowego, w szczególności dla najuboższych grup ludności. Możliwe do zastosowania są zatem wszystkie schematy funkcjonowania partnerstwa; zostaną one scharakteryzowane poniżej[489]:

1. **Eksploatacja i utrzymanie** – partner prywatny zarządza budynkiem mieszkalnym, należącym lub współnależącym do gminy. W tym przypadku oznacza to również, że partner prywatny rozporządza budynkiem mieszkalnym, jest odpowiedzialny za jego utrzymanie, remonty i modernizacje oraz to on jest bezpośrednim wynajmującym mieszkania. Taka forma partnerstwa mogłaby być możliwa do realizowania w przypadku mieszkań socjalnych, pod warunkiem, iż partner prywatny otrzymałby od władz publicznych dofinansowanie do wysokości czynszu rynkowego.
2. **Buduj – eksploatuj – przekaż** – partner prywatny buduje mieszkania oraz zarządza nimi przez okres określony w umowie, a następnie prawo własności przechodzi na podmiot publiczny. W tym przypadku odzyskane przez władze lokalne mieszkania wchodzą w skład komunalnych zasobów mieszkaniowych.
3. **Projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj** – partner prywatny projektuje, buduje, finansuje i posiada budynek mieszkalny, nie ma jednak obowiązku przeniesienia własności na podmiot publiczny. W tym przypadku, podobnie jak w schemacie pierwszym, mieszkania takie mogłyby zostać przeznaczone na mieszkania socjalne pod warunkiem dofinansowania czynszu przez władze lokalne.
4. **Dzierżawa – sprzedaż** – partner prywatny buduje budynek mieszkalny z własnych środków finansowych, a następnie dzierżawcą obiektu staje się podmiot publiczny, płacąc partnerowi prywatnemu czynsz.
5. **Okresowa prywatyzacja** – partner prywatny przejmuje na własność budynek mieszkalny, w którym przeprowadza niezbędne remonty i modernizacje, a następnie eksploatuje obiekt przez okres konieczny do uzyskania właściwej stopy zwrotu. Po tym terminie prawo własności przenoszone jest z powrotem na podmiot publiczny. Ta forma partnerstwa ma zastosowanie w celu odzyskania zdegradowanych, zdekapitalizowanych budynków mieszkalnych, które wymagają niezbędnych modernizacji.
6. **Dzierżawa – modernizacja – eksploatacja** — partner prywatny dzierżawi budynek mieszkalny, przeprowadza w nim niezbędne remonty i modernizacje, a następnie eksploatuje do czasu uzyskania właściwej stopy zwrotu.

Oprócz wymienionych wyżej schematów partnerstwa publiczno-prywatnego, w krajach Europy Zachodniej funkcjonują inne modele zarządzania publicznymi zasobami mieszkaniowymi, które noszą znamiona partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród tych modeli znalazły się:

1. Model zarządzania zasobami gminy przez fundacje lub stowarzyszenia mieszkaniowe, które nie są zakładane przez gminy, a dodatkowo zarzą-

[489] M. Zieniewski, D. Sześciło, *Co zmienić by rozwinąć PPP w Polsce?*, Raporty FOR, Warszawa 2008.

dzają własnymi zasobami mieszkaniowymi, będącymi często odpowiednikiem polskich mieszkań socjalnych.
2. Model zarządzania zasobami gminy przez wyspecjalizowane firmy prywatne, które pobierają za tą działalność określone wynagrodzenie.
3. Model zarządzania zasobami gminy, znajdującymi się jednak w budynkach wspólnych, przez podmioty zewnętrzne lub jednostki organizacyjne gminy[490].

Wśród korzyści, jakie mogą wynikać z funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki mieszkaniowej, znajdują się:

1. Większe możliwości finansowe partnera prywatnego w zakresie dostarczenia pożądanej ilości mieszkań, a tym samym mniejsze obciążenie budżetu władz lokalnych.
2. Wyższa jakość świadczonych usług zarządczych — w Polsce zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi własność lub współwłasność gminy oraz własność Skarbu Państwa zajmują się głównie administracje nieruchomościami i zakłady gospodarki mieszkaniowej, funkcjonujące jako zakłady budżetowe. Zakład budżetowy, mocno ograniczony w swoim działaniu, stanowi jednostkę wyodrębnioną organizacyjnie, nieposiadającą osobowości prawnej i prowadzącą działalność w imieniu i na rachunek gminy, w zakresie udzielonych przez gminę pełnomocnictw.
3. Podniesienie jakości zarządzania mieniem publicznym – w wyniku przejęcia przez partnera prywatnego odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych władze lokalne będą pełniły jedynie funkcję kontrolną, monitorując działania partnera prywatnego i sprawując nadzór właścicielski nad swoim mieniem.
4. Ograniczenie interesów lokalnych polityków w zakresie lokalizacji budownictwa mieszkaniowego.
5. Aktywizacja sektora prywatnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego dla wszystkich grup ludności.

4.3.3.4. Wnioski

Partnerstwo publiczno-prywatne jest rozwiązaniem problemów związanych z dostarczaniem mieszkań najuboższym grupom ludności przez władze publiczne. Jednocześnie wymaga wypracowania przez sektor publiczny metod oraz form kontroli i oceny funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej w ramach działań prowadzonych przez partnera prywatnego. Jednak przekazanie zarządzania nieruchomościami gminnymi w ręce partnerów prywatnych działających na zasadach wolnego rynku sprawi, iż działania podejmowane w stosunku do komunalnych zasobów mieszkaniowych nabiorą

[490] M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] A. Zalewski (red.) *Nowe ...*, SGH, Warszawa 2005, s. 246 - 248

cech zarządzania w rozumieniu teorii zarządzania. W tym przypadku funkcjonowanie zgodnie z regułami gry rynkowej może spowodować wzrost efektywności w obszarze gospodarki mieszkaniowej oraz wyższy dochód z zarządzanego majątku. Obecnie zakłady budżetowe prowadza jedynie bieżącą gospodarkę ekonomiczno-finansową, koncentrując się na utrzymaniu nieruchomości w stanie co najwyżej niepogorszonym oraz zbieraniu czynszów i utrzymywaniu czystości. Takie działania nie mają przesłanek zarządzania, mają jedynie cechy administrowania nieruchomościami. Partner prywatny, który będzie w stanie wypracować konkretny zysk z działalności zarządczej, skupi swoje działania na inwestowaniu w nieruchomość, próbie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, wykonywaniu i realizowaniu planów zarządzania nieruchomością oraz podnoszeniu efektywności jej wykorzystania.

STUDIUM PRZYPADKU

Miasto Zgierz

I. Wprowadzenie

Od lat 60. ubiegłego wieku partnerstwo publiczno-prywatne funkcjonuje w krajach, w których gospodarka rynkowa jest w pełni rozwinięta. Niedofinansowanie sektora publicznego, spadek efektywności jego funkcjonowania, a z drugiej strony ciągle rosnące oczekiwania społeczne oraz rozwój nowych technologii i możliwości ich zastosowań wymusiły na rządach państw Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych wypracowanie rozwiązań prawnych i metod organizacyjnych współpracy z sektorem prywatnym.

Partnerstwo publiczno-prywatne należy rozpatrywać jako długoterminową współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji zadań publicznych. Do tychże należą również zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, realizowanej obecnie przez państwo za pomocą samorządów terytorialnych. Na gminach bowiem, w myśl ustawy[491], spoczywa obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Z przedmiotowego punktu widzenia w gospodarce mieszkaniowej można wyróżnić działania:

– gospodarkę inwestycyjną – polegającą głównie na budowie nowych obiektów mieszkaniowych oraz infrastruktury komunalnej,
– gospodarkę eksploatacyjną – polegającą na użytkowaniu istniejących zasobów mieszkaniowych w sposób zgodny z przepisami oraz w taki sposób, aby nie obniżać ich wartości,
– gospodarkę remontową – prowadzącą do przywrócenia pierwotnych funkcji wyeksploatowanych mieszkań,
– gospodarkę likwidacyjną – polegającą na likwidowaniu istniejących zasobów

[491] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r, DzU, nr 16, poz. 95.

mieszkaniowych ze względu na małą opłacalność remontu czy modernizacji, lub też zamiany dotychczasowej funkcji mieszkalnej lokali na funkcję użytkową, na przykład usługową[492].

Można zatem założyć, iż w odniesieniu do publicznych (komunalnych) zasobów mieszkaniowych wszystkie wyżej wymienione działania stanowią zadania publiczne, a więc partnerstwo publiczno-prywatne dotyczyć będzie wszystkich powyższych zadań.

Forma partnerstwa publiczno-prywatnego, nieokreślonego ustawą, działającego na nieformalnym gruncie, bez odpowiednich przepisów, często wykorzystując luki prawne, rozpoczęła się w polskim sektorze usług komunalnych wraz z zapoczątkowanymi w 1989 r. zmianami społeczno-gospodarczymi. Tam, gdzie sektor publiczny nie był w stanie sam udźwignąć ciężaru – przede wszystkim finansowego — dostarczenia usług lub dóbr publicznych na rozwijający się rynek, zaczęto stosować doświadczenia i kapitał sektora prywatnego.

Należy zatem przyjąć, iż partnerstwo publiczno-prywatne to nie tylko działania zdefiniowane w ustawie[493], ale także szeroko rozumiana współpraca partnerska w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych, także tych związanych z sektorem mieszkaniowym. Współpraca ta ma na celu finansowe odciążenie podmiotu publicznego oraz przesunięcie jego uwagi na produkt finalny, którym w tym przypadku jest mieszkanie. W ramach takiej współpracy partner prywatny gwarantuje realizację poszczególnych działań, natomiast partner publiczny „koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości i mechanizmie cenowym rządzącym projektem oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia"[494]. Rozumiane w ten sposób partnerstwo może być zatem realizowane w trybie ustawy – formalne partnerstwo publiczno-prywatne oraz, co się często zdarza w gospodarce mieszkaniowej, poza formalnym trybem ustawowym – jako partnerstwo nieformalne. Polski system prawny nie wyklucza bowiem stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie innych, istniejących już wcześniej przepisów. W przypadku gospodarki mieszkaniowej do najważniejszych z nich zaliczyć można:

1. kodeks cywilny – regulujący zasady rozporządzania własnością oraz granice i sposób wykonywania prawa własności;
2. ustawę o gospodarce nieruchomościami – określającą zasady zarządzania nieruchomościami należącymi do gmin i Skarbu Państwa;
3. ustawę o własności lokali — która reguluje zasady współwłasności i odrębnej własności mieszkań, zakłada pokrywanie pełnych kosztów utrzymania nieruchomości przez właścicieli, m.in. poprzez utworzenie z mocy prawa wspólnot mieszkaniowych oraz określa zasady zarządzania we wspólnotach mieszkaniowych;

---

[492] Por. A.Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 468

[493] Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym z dnia 28 lipca 2005 r., DzU nr 169, poz. 1420.

[494] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005.

4. ustawę o ochronie praw lokatorów, komunalnym zasobie mieszkaniowym gminy i zmianach kodeksu cywilnego – która tworzy warunki m.in. do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej przez gminy oraz znosi tryb najmu na podstawie decyzji administracyjnej na rzecz umowy cywilnoprawnej.

Zatem do nieformalnych działań związanych z komunalnymi zasobami mieszkaniowymi zaliczyć można na przykład zarządzanie komunalnymi nieruchomościami przez prywatnego zarządcę czy też dostarczanie mieszkań socjalnych przez inwestora nnego niż gmina[495].

II. Charakterystyka partnera prywatnego w Zgierzu.

W Zgierzu zlokalizowanych jest 4696 mieszkań komunalnych, co stanowi prawie 22% wszystkich zgierskich zasobów mieszkaniowych (23 037 mieszkań)[496]. Przykładem nieformalnego partnerstwa podmiotu publicznego ze spółką prawa handlowego w dziedzinie zarządzania nieruchomościami jest miasto Zgierz. Nieruchomościami, przede wszystkim komunalnymi, zarządza tam spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej), funkcjonująca od 1992 r. Gmina posiada większościowy pakiet udziałów w spółce – 56% (1 220 udziałów), pozostałe 44% (970 udziałów) posiadają pracownicy. Spółka spełnia kryteria przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami[497]. Spółka administruje gminnym zasobem komunalnym, stanowiącym ok. 350 budynków, w których zlokalizowane jest 4696 mieszkań. Ponadto świadczy usługi zarządzania dla 63 wspólnot mieszkaniowych. Ogółem spółka zarządza prawie 6,5 tys. mieszkań[498].

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej oferuje swoim klientom usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami, w szczególności:

- zarządzanie i administrowanie lokalami mieszkaniowymi i niemieszkalnymi,
- prace porządkowe wewnętrzne i zewnętrzne,
- prace remontowo – budowlane.

---

[495] Dla potrzeb niniejszego projektu badawczego założono, iż nieformalne, pozaustawowe partnerstwo publiczno-prywatne w gospodarce mieszkaniowej dotyczy sytuacji zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi przez podmiot działający na zasadach gospodarki rynkowej, nawet jeśli jest to spółka z udziałem gminy.

[496] Bank Danych Regionalnych GUS, dane za 2008 r.

[497] Art. 4 ustawy stanowi, iż ilekroć w ustawie jest mowa o spółce, należy przez to rozumieć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Z kolei art. 184 ustawy stanowi, iż przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, jeżeli czynności te będą wykonywane przez licencjonowanych zarządców.

[498] Dane MPGM z listopada 2009 roku.

III. Zarządzanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi

Mieszkania komunalne stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych. Źródłem utrzymania komunalnych zasobów mieszkaniowych w Zgierzu są środki finansowe wynikające z umowy o zarządzanie nieruchomościami zawartej pomiędzy Miastem Zgierz a Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Mieszkaniowej. Spółka nie otrzymuje od właściciela zasobów dotacji na wykonywanie remontów. Przeciętny koszt zarządzania gminnymi zasobami wynosi 1,5 zł za 1 m^2 powierzchni. W ramach czynności zarządczych spółka odpowiada m.in. za:

– sprzątanie wewnątrz i na zewnątrz budynku,
– zwalczanie skutków zimy na ciągach pieszych w bezpośrednim sąsiedztwie zarządzanej nieruchomości,
– pielęgnacja terenów zielonych wraz z konserwacją elementów małej architektury,
– usuwanie odpadów wielkogabarytowych,
– drobne naprawy i konserwacja elementów wyposażenia technicznego budynku,
– usuwanie awarii i ich skutków w budynku,
– obsługa finansowo księgowa nieruchomości,
– wykonywanie obowiązkowych przeglądów technicznych,
– prowadzenie dokumentacji prawnej i technicznej budynku.

Miasto Zgierz jako właściciel zasobów mieszkaniowych podejmuje decyzje dotyczące rozporządzania tymi zasobami. Spółka Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej posiada jednak wpływ na sprawy dotyczące eksmisji oraz windykacji należności czynszowych. Według GUS wysokość zaległości czynszowych w komunalnych zasobach mieszkaniowych w roku 2008 wyniosła 11 954 tys. zł. Tabela 13 pokazuje udział zaległości czynszowych w stosunku do przychodów możliwych do osiągnięcia we wszystkich zasobach mieszkaniowych administrowanych przez MPGM.

Spółka nie posiada natomiast wpływu na inne sprawy związane z polityką mieszkaniową, takie jak zasady wynajmowania lokali socjalnych czy wynajmowanie lokali mieszkaniowych[499].

Stan techniczny komunalnych zasobów mieszkaniowych administrowanych przez spółkę jest zadowalający. Tabela 14 przedstawia nakłady na remonty wykonywane w administrowanych zasobach.

---

[499] Jest to zgodne z zasadami partnerstwa publiczno-prywatnego funkcjonującego w gospodarce mieszkaniowej państw europejskich (np. Niemcy czy Anglia), gdzie za politykę mieszkaniową oraz zasady przydzielania mieszkań należących do zasobów publicznych odpowiadają samorządy lokalne. Partner prywatny jedynie dostarcza te zasoby oraz rozporządza nimi w imieniu właściciela publicznego lub w swoim imieniu, otrzymując za to odpowiednie wynagrodzenie.

Administratorzy oceniają, iż nakłady gminy na remonty zasobu są zbyt niskie. Do innych ważnych problemów związanych z zarządzaniem komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Zgierzu należy brak dokumentacji budynków w zasobach sprzed 1945 roku – utrudnia to sprawne zarządzanie zasobami, prawidłową ocenę stanu budynków oraz sprawy prawne związane z rozporządzaniem zasobami. Ponadto postępująca dewastacja mieszkań socjalnych wpływa na jakość zarządzania i stan techniczny wszystkich komunalnych zasobów mieszkaniowych. W około 20% czynności dotyczące utrzymania czystości w administrowanych przez spółkę budynkach wykonywane są w oparciu o zlecenia zewnętrzne.

Tabela 13. Wysokość zaległości czynszowych w stosunku do przychodów możliwych do osiągnięcia w zasobach mieszkaniowych administrowanych przez MPGM w latach 2005–2009

Lata	Zaległości czynszowe (w %)
2005	15%
2006	15%
2007	12%
2008	12%
2009	13%[1]

Źródło: Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej, listopad 2009.

Tabela 14. Nakłady na remonty wykonywane w komunalnych zasobach mieszkaniowych w Zgierzu w latach 2005-2009(w zł)

Lata	Nakłady
2005	1 339 240,57
2006	1 531 120,99
2007	2 011 905,83
2008	2 172 705,36
2009	1 800 000,00

Źródło: Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej, listopad 2009

IV. Zarządzanie we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem gminy.

Ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r. powołała do życia z początkiem następnego roku wspólnoty mieszkaniowe. W ich skład wchodzą wszyscy właściciele lokali w danej nieruchomości. W odniesieniu do komunal-

nych zasobów mieszkaniowych oznacza to, iż jeśli gmina sprzedała w budynku do niej należącym chociażby jeden lokal, z mocy prawa powstaje wspólnota mieszkaniowa składająca się z właścicieli takiego lokalu oraz gminy jako właściciela pozostałych lokali niesprzedanych.

Wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy prawa, oznacza to więc, że nie można jej założyć ani zlikwidować. Tworzą ją zarówno właściciele odrębnych lokali w budynku, jak i właściciel budynku, z którego lokale te zostały wyodrębnione. Pojęcie prawa własności, jego przedmiot oraz zakres wynikają z założeń ustrojowych państwa, a także z potrzeb społeczno-gospodarczych kształtujących granice prawa[500]. Jednak własność nie jest pojęciem wyłącznie prawnym. W ujęciu ekonomicznym własnością „jest każda forma władania przez człowieka częściami przyrody mającymi wartość majątkową; każda forma władania, która pozwala na zawłaszczenie tego, co te części przyrody wytwarzają"[501].

Pojęcie zarządzania wspólnotą mieszkaniową jest tożsame z administrowaniem, czyli załatwianiem bieżących spraw, takich jak zbieranie opłat administracyjnych, dozorowanie wykonywania umów, prowadzenie księgowości finansowej, przygotowywanie informacji i sprawozdań. Jednak ustawa o własności lokali stanowi, iż wspólnota mieszkaniowa jest zobowiązana do wyboru zarządu.

Podstawowe i ważne decyzje dotyczące zarządu nieruchomością wspólną zapadają na zebraniach właścicieli lokali. W ustawie rozróżnia się dwa rodzaje zebrań: obowiązkowe, które powinny odbyć się co najmniej raz w roku, oraz zebrania zwoływane w razie potrzeby. Do spraw jakie powinny być rozpatrywane raz w roku prawodawca zaliczył uchwalenie rocznego planu gospodarczego zarządu nieruchomością, ocenę pracy zarządu oraz sprawozdanie zarządu i podjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia mu absolutorium. Zebranie takie musi odbyć się nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku.

Decyzje dotyczące wspólnoty mieszkaniowej zapadają w drodze podejmowania uchwał. Ustawa o własności lokali przewiduje trzy sposoby podejmowania uchwał:

1. Na zebraniu właścicieli lokali.
2. W drodze indywidualnego zbierania głosów.
3. W trybie mieszanym – częściowo oddane na zebraniu, częściowo w drodze indywidualnego zbierania.

Uchwały zapadają większością głosów liczoną według wielkości udziałów w nieruchomości. Od tego trybu można jednak odstąpić w drodze umowy lub podjętej specjalnie w tym celu uchwały. Wtedy decyzje podejmuje się w trybie jeden właściciel – jeden głos. Jeżeli uchwała jest niezgodna z przepisami, narusza zasady prawidłowego zarządzania nieruchomościami lub narusza interesy właścicieli, może zostać zaskarżona do sądu. Prawo to przysługuje każdemu właścicie-

[500] Por. A. Turlej, *Wspólnota mieszkaniowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 2.
[501] *Ibidem,*

lowi w terminie 6 tygodni od daty podjęcia uchwały na zebraniu właścicieli lub od dnia powiadomienia o jej podjęciu, jeśli została przyjęta w innym trybie.

W odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych partnerstwo może funkcjonować jedynie w przypadku wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy, w których część mieszkań nie została sprywatyzowana i stanowi mienie komunalne. Partnerstwo takie jest możliwe jedynie w przypadku, gdy zarządza nią prywatny administrator.

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej w Zgierzu zarządza również budynkami wspólnot mieszkaniowych, w których zlokalizowane są mieszkania komunalne. Oprócz wcześniej wymienionych usług spółka zajmuje się również:

– obsługą biurową właścicieli,
– obsługą prawną wspólnoty przy zawieraniu umów z usługodawcami i dostawcami mediów,
– obsługą bankową wspólnoty,
– obsługą zebrań właścicieli,
– bieżącymi kontaktami z właścicielami,
– konsultacjami dla członków Zarządu Wspólnoty prowadzonymi przez licencjonowanych zarządców nieruchomości,
– przygotowaniem projektu planu gospodarczego (finansowego) na rok następny,
– pomoc w przygotowaniu projektu planu zarządzania nieruchomością wspólną,
– wykonywanie obowiązkowych przeglądów technicznych.

Przekazanie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Zgierzu odrębnej spółce pozwala władzom miasta na częściowe przesunięcie odpowiedzialności za rozporządzanie własnym mieniem na partnera prywatnego. Aby jednak można było mówić o formalnym partnerstwie, konieczne jest również przejęcie ryzyka związanego z finansowaniem inwestycji przez partnera prywatnego. Byłoby to możliwe na przykład w przypadku realizowania przez zgierską spółkę budownictwa mieszkaniowego na potrzeby gminy dodatkowego zadania, jakim jest dostarczanie mieszkań socjalnych i komunalnych.

V. Zakończenie

Gospodarka mieszkaniowa jest obszarem silnie upolitycznionym – czynsze ustalane są przez samorządy terytorialne, kwestie wynajmu mieszkań komunalnych oraz przydziału mieszkań socjalnych reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów, gminne budownictwo mieszkaniowe uzależnione jest od posiadanych przez gminy środków finansowych. Partnerzy prywatni nie są zainteresowani budową mieszkań komunalnych w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego przede wszystkim z dwóch powodów:

1. W Polsce prawie nie przyjęło się tak popularne w Stanach Zjednoczonych i niektórych krajach Unii Europejskiej budownictwo mieszkaniowe pod wynajem.
2. Ze względu na niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe osób o średnich dochodach deweloperzy wolą budować mieszkania na sprzedaż niż mieszkania dla grup ułomnych ekonomicznie, które musiałyby być subsydiowane przez państwo czy też samorządy lokalne.

Ponadto nie stworzono na szczeblu krajowym metod ani instrumentów pozwalających na subsydiowanie mieszkań budowanych przez prywatnych inwestorów na potrzeby publiczne. Funkcjonujący w Polsce system dodatków mieszkaniowych jest instrumentem zbyt słabym ekonomicznie, aby można było opierać na nim system pomocy lokatorom, którzy mieliby zamieszkiwać lokale dostarczane przez prywatnego partnera. Niemniej jednak przekazanie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi partnerowi prywatnemu jest „małym krokiem" w kierunku partnerstwa-prywatnego w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Pozwala przede wszystkim na oddzielenie funkcji właściciela i zarządcy zasobów mieszkaniowych oraz zwiększa elastyczność w działaniu w stosunku do zasobów mieszkaniowych. W przypadku spółki, w którą zaangażowany jest kapitał zewnętrzny, funkcjonowanie zgodnie z regułami gry rynkowej może spowodować wzrost efektywności w obszarze gospodarki mieszkaniowej oraz wyższy dochód z zarządzanego majątku.

Podjęcie szerszych działań partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej daje korzyści zarówno stronie publicznej, jak i prywatnej. Podmiot publiczny, będący właścicielem zasobów mieszkaniowych, sprawujący jednocześnie władztwo administracyjne, może decydować o zasadach wynajmu mieszkań, stanowić politykę mieszkaniową i budować strategię rozwoju mieszkalnictwa w gminie, bez ponoszenia ogromnych nakładów na budowę i utrzymanie mieszkań. Partner prywatny, posiadający kapitał, doświadczenie oraz dysponujący nowymi technologiami otrzymuje natomiast wynagrodzenie za swoje działania. Do najważniejszych korzyści należy efektywność działań wynikająca z praw konkurencji i rynku.

4.3.4. Ochrona zdrowia

4.3.4.1. System ochrony zdrowia w Polsce – charakterystyka obszaru badawczego

Ochrona zdrowia stanowi istotną część szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej, a organizacja i sposób finansowania świadczeń zdrowotnych wciąż pozostaje problemem kolejnych ekip rządzących w Polsce. Podejmowane próby reformowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce pokazały jak bardzo jest to skomplikowany i budzący wiele kontrowersji problem.

Począwszy od roku 1999 i powołania do życia Kas Chorych jako regionalnych organizacji powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych, mających na celu zapewnienie dostępu do świadczeń zdrowotnych obywatelom, poprzez późniejsze ich przekształcenie w oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia nie udało się do tej pory znaleźć rozwiązań, które można by uznać za zadowalające i skuteczne. Ochrona zdrowia nadal stanowi tę część sektora użyteczności publicznej, który cechuje się najmniejszym stopniem zadowolenia z jego organizacji wśród społeczeństwa. Organizacja ochrony zdrowia i sposób redystrybucji publicznych środków przeznaczonych na ten cel zawsze wzbudza wiele kontrowersji. Jednak ze względu na dobra najwyższego rzędu, które ten sektor ma za zadanie zaspokajać, tj. życie i zdrowie ludzkie, bardzo istotnym wydaje się wypracowanie optymalnej metody organizacji i finansowania świadczeń zdrowotnych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jednym z możliwych sposobów wypracowania takiego modelu organizacji i zarządzania w ochronie zdrowia. Współistnienie zarówno partnera publicznego, który będzie dbał o zaspokojenie dóbr o charakterze ogólnospołecznym, jak i partnera prywatnego, który będzie stał na straży efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, wydaje się być dobrym rozwiązaniem przynajmniej podstawowych problemów, z którymi boryka się ochrona zdrowia w Polsce.

W dalszej części raportu zostanie omówiona specyfika obszaru badawczego, jakim jest ochrona zdrowia. Wskazane zostaną również płaszczyzny, w których rozwiązania z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego funkcjonują lub mogłyby zacząć funkcjonować. Przedstawione zostaną także bariery, na które potencjalnie mogą napotkać podmioty publiczne i prywatne przy współpracy w zakresie ochrony zdrowia.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie zdefiniowanie obszarów, w których występują poważne problemy funkcjonowania ochrony zdrowia, gdyż mogą one stanowić płaszczyznę, na której współpracują ze sobą instytucje zarówno publiczne jak i niepubliczne. Najważniejszym aspektem takiej współpracy jest „efekt dla pacjenta", czyli wymierne odczucie przez społeczeństwo poprawy organizacji i dostępności do świadczeń zdrowotnych.

Do podstawowych problemów, z którymi boryka się ochrona zdrowia w Polsce, należy zaliczyć brak równowagi finansowej w systemie ochrony zdrowia, zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zły stan techniczny infrastruktury, zróżnicowanie wynagrodzeń personelu medycznego oraz migracja personelu medycznego, opóźnienia we wprowadzaniu nowych technologii me-

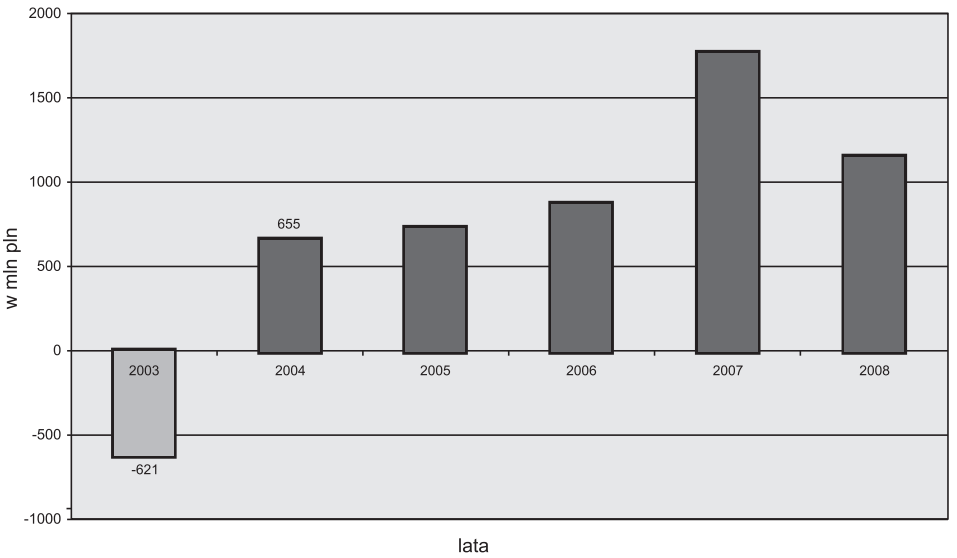
dycznych, ograniczony dostęp do leków, kolejki do lekarzy specjalistów oraz korupcja w ochronie zdrowia.

4.3.4.2. Sytuacja finansowa płatnika

Analizując sytuację finansową płatnika, jakim jest Narodowy Fundusz Zdrowia, w ciągu ostatnich pięciu lat należy stwierdzić, że poza rokiem 2003 Fundusz nie odnotował straty, wręcz przeciwnie, z roku na rok wartość jego dodatniego wyniku finansowego rosła (por. wykres 2).

Mając na uwadze fakt, iż zarówno Kasy Chorych jak i Narodowy Fundusz Zdrowia to instytucje niedziałające dla zysku, duże nadwyżki finansowe jak i wysokie straty nie świadczą o dobrze prowadzonej gospodarce finansowej oraz o skutecznym zarządzaniu w tego rodzaju instytucjach. Należy jednocześnie wskazać, iż ten narastający dodatni wynik finansowy wystąpił z kilku przyczyn. Po pierwsze, plany finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia są opracowywane na podstawie analizy *ex post*, co w okresie ostatnich 4 lat (poprawiającej się koniunktury gospodarczej) powodowało niedoszacowanie przychodów z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Na ostateczny wynik finansowy płatnika miały wpływ również wyniki z poszczególnych rodzajów działalności, tj. podstawowej i finansowej.

Wykres 2. Wynik finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia w latach 2003-2008 w mln zł



*Dane obejmują również I kwartał funkcjonowania Kas Chorych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Raportów NFZ za 2004-2008 rok oraz rachunku zysków i strat NFZ za lata 2004-2008. Dane za rok 2003 obejmują również I kwartał funkcjonowania Kas Chorych.

Jednak najistotniejszy wpływ na wynik finansowy, szczególnie w dwóch ostatnich analizowanych latach, miał wynik na działalności podstawowej i stanowił odpowiednio 81% i 95% zysku netto NFZ. Sytuację tę zdeterminował wzrost wynagrodzeń w gospodarce krajowej oraz spadek bezrobocia w latach 2004-2008.

4.3.4.3. Składka na ubezpieczenie zdrowotne

Składka, która finansuje obecnie świadczenia zdrowotne w ramach systemu publicznego, jest rodzajem podatku celowego. Wpływy z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne nie rozkładają się równomiernie w trakcie trwania roku kalendarzowego, najwięcej składki wpływa w ostatnich miesiącach roku; powoduje to poważne utrudnienia w poprawnym planowaniu liczby świadczeń zdrowotnych. Ilość środków finansowych wpływających do systemu zależy od sytuacji gospodarczej i poziomu wynagrodzeń.

Tabela 15. Dynamika składki na ubezpieczenie zdrowotne w Polsce

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Składka brutto w mln zł	28 757	31 468	34 004	37 300	41 828	46 996
Dynamika (rok poprzedni = rok bazowy)	—	109%	108%	110%	112%	112%
Dynamika (rok 2003 = rok bazowy)	—	109%	118%	130%	145%	163%
Stopa składki	8%	8,25%	8,5%	8,75%	9%	9%
PKB w cenach bieżących (w mln zł)	843 156	924 537	983 302	1 060 194	1 156 900	1 252 500
Dynamika (rok poprzedni = rok bazowy)	—	110%	106%	108%	109%	108%
Dynamika (rok 2003 = rok bazowy)	—	110%	117%	126%	137%	149%
Składka jako % PKB	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	3,6%	3,8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie Raportów NFZ za 2004-2008 rok oraz Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce, Rada Ministrów, 22 stycznia 2008, s. 5.

W analizowanym okresie (2003-2008) składka na ubezpieczenie zdrowotne rosła szybciej niż Produkt Krajowy Brutto. Rokrocznie w latach 2003-2008 składka zwiększała się średnio o 10%, natomiast Produkt Krajowy Brutto rósł w tem-

pie rocznym wynoszącym 8%.

Z raportu rządowego na temat sytuacji w ochronie zdrowia wynika, iż mimo że Polska odnotowała największą dynamikę wzrostu nakładów spośród wszystkich państw OECD, obywatele nie odczuli poprawy w zakresie dostępności do świadczeń w publicznym systemie ochrony zdrowia.

Ze względu na ilość środków finansowych, które zasilały publiczny system, okres ostatnich kilku lat był jednym z najlepszych. W najbliższym czasie należy się spodziewać spadku przychodów z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne ze względu na wzrost bezrobocia i wyraźne symptomy spowolnienia gospodarczego w krajach Unii Europejskiej.

Należy jednak pamiętać o fazie kryzysu gospodarczego, który objął również Polskę. Z informacji przekazanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia wynika, że ściągalność składki za listopad i grudzień 2008 r. była na poziomie planowanym, co od roku 2004 nie miało miejsca.

4.3.4.4. Zadłużenie jednostek ochrony zdrowia

Mimo iż z roku na rok publiczny system zdrowotny coraz mocniej jest zasilany przez środki finansowe, zadłużenie jednostek ochrony zdrowia utrzymywało się na wysokim poziomie. Bardzo wysoki poziom zobowiązań wymagalnych w jednostkach SPZOZ-ów narastał aż do 2004 r., kiedy osiągnął najwyższy poziom ponad 5,5 mld zł, kiedy tempo wzrostu zostało wyraźnie zahamowane, a ostatnie kwartały przyniosły spadek wartości zadłużenia.

Miarą zadłużenia jednostki może być poziom zobowiązań całkowitych oraz poziom zobowiązań wymagalnych. Według dr A. Kozierkiewicza zobowiązania całkowite zawierają w sobie wiele naturalnych narzędzi ekonomicznych, takich jak odroczone płatności, natomiast zobowiązania wymagalne związane są z reguły z obciążeniem zakładu odsetkami karnymi, które przekraczają odsetki kredytowe. W rezultacie powstaje „spirala zadłużenia". Wysokie i niespłacone zadłużenie narasta z powodu wysokich odsetek karnych, co w konsekwencji prowadzi do interwencji komornika. Poziom zadłużenia jest określany wielkością zobowiązań wymagalnych, tj. takich, dla których upłynął termin płatności. Według stanu na koniec września 2008 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 2,6 mld zł.

W okresie przed reformą systemu ochrony zdrowia (1999 r.), kiedy zakłady nie miały samodzielności finansowej i były finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, poziom niedofinansowania oraz nieefektywna gospodarka finansowa powodowały stały wzrost zobowiązań. Długi te zostały w większości przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Skarb Państwa i w kwocie ponad 8,4 mld zł zostały spłacone za pośrednictwem Banku Handlowego oraz w formie kompensaty podatkowej (tzw. „proste oddłużenie"). Nie przyniosło ono jednak trwałych rezultatów — od 1999 r. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zaczęły tworzyć nowe zadłużenie. Począwszy od 1999 r. z rezerwy celowej budżetu państwa finansowane są zobowiązania Skarbu Państwa powstałe przed usamodzielnieniem się jednostek budżetowych

ochrony zdrowia. Na ten cel przeznaczono w latach 1999-2005 499,2 mln zł. W latach 2006-2008 w drodze nowelizacji ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej jeszcze dwukrotnie dokonano restrukturyzacji zadłużenia ZOZ-ów. W ramach tzw. transzy IV i V wartość zobowiązań restrukturyzowanych wyniosła odpowiednio 96 mln zł i 329 mln zł.

Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu ochrony zdrowia bez przekazania wystarczających środków finansowych, braku prowadzenia kalkulacji kosztów i minimalizacji tych kosztów w zakładzie opieki zdrowotnej.

Do tak dużego zadłużenia przyczyniło się również wprowadzenie ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (tzw. „ustawy 203"), zgodnie, z którą zakłady opieki zdrowotnej zostały zobligowane do wypłacenia w 2001 r. pracownikom podwyżki w wysokości nie mniejszej niż 203 zł wraz z pochodnymi, a w 2002 r. na poziomie nie mniejszym niż wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

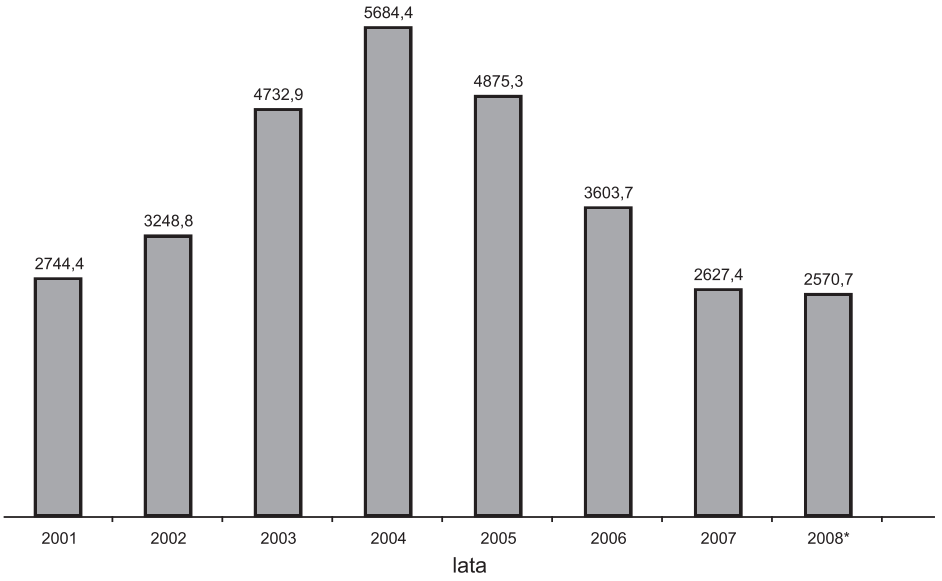
W latach 2000-2004 zobowiązania wymagalne zakładów przyrastały w tempie ok. 0,8-1,3 mld rocznie. W trakcie 2005 r. tempo przyrostu zadłużenia uległo spowolnieniu, natomiast od roku 2005 r. zadłużenie zauważalnie zaczęło spadać, co było efektem wejścia w życie ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

W sumie zobowiązań wymagalnych największy udział stanowią zobowiązania:

- wobec dostawców leków i materiałów medycznych – 32,7%,
- publicznoprawne – 25,2%,
- z tytułu zakupu usług obcych — 11,7%,
- z tytułu zakupu sprzętu i aparatury medycznej – 6,9%,
- z tytułu zużycia energii, gazu, wody – 5,1%,
- wobec pracowników z tytułu „ustawy 203" – 0,2%,
- wobec pracowników inne – 3,4%,
- pozostałe zobowiązania – 14,8%.

Rozpatrując problem zadłużenia w ujęciu terytorialnym, należy stwierdzić, że pięć województw dominuje pod względem wielkości zadłużenia całkowitego i kumuluje ponad połowę całego zadłużenia ochrony zdrowia. Łączne zadłużenie zakładów opieki zdrowotnej w roku 2008 w 5 województwach: mazowieckim (14,4%), śląskim (10,5%), dolnośląskim (10,4%), łódzkim (9,5%) i pomorskim (9%) wynosi ponad 54% całkowitego zadłużenia.

Wykres 3. Zobowiązania wymagalne SPZOZ w latach 2001–2008 (w mln zł)



*Stan na 30.09.2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zadłużenie SPZOZ, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2009, http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zobowiazania_wymagalne_21012009.pdf z 21.01.2009.

Z uwagi na narastające trudności finansowe samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w dniu 15 kwietnia 2005 r. Sejm RP uchwalił ustawę o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, która określa instrumenty restrukturyzacji zadłużenia i udzielania pomocy publicznym zakładom opieki zdrowotnej (DzU, nr 78, poz. 684, z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła mechanizmy umożliwiające restrukturyzację zobowiązań publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek badawczo-rozwojowych, które zatrudniały na dzień 1 stycznia 2001 r. powyżej 50 osób. Restrukturyzacja zobowiązań wymagała podjęcia przez zakłady szeregu działań naprawczych służących poprawie sytuacji finansowo-ekonomicznej.

Zadłużone zakłady opieki zdrowotnej mogły uczestniczyć w procesie restrukturyzacji finansowej, który obejmował zobowiązania (znane, powstałe w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2004 r.) publicznoprawnei cywilnoprawne. W zakresie indywidualnych roszczeń pracowników, wynikających z tzw. „ustawy 203", ustawa dała możliwość uregulowania tych zobowiązań (z pożyczki Skarbu Państwa) i mogła wiązać się z zawarciem przez zakład indywidualnych ugód z pracownikami. W zakresie zobowiązań publicznoprawnych - restrukturyzacja polegała na ich umorzeniu wraz z odsetkami po zakończonym procesie restruktu-

ryzacji (jeśli zakład spełnił warunki określone w decyzji organu restrukturyzacyjnego). W zakresie zobowiązań cywilnoprawnych restrukturyzacja polegała m.in. na zawarciu przez zakład ugody restrukturyzacyjnej z wierzycielami, określającej sposób uregulowania zobowiązań (rozłożenie spłaty na raty, umorzenie części lub całości zobowiązań).

Środki na realizację restrukturyzacji finansowej zakład mógł uzyskać poprzez:

– zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa- oprocentowanej 3% w skali roku,
– emitowanie obligacji,
– zaciągnięcie kredytów bankowych.

W budżecie państwa na 2005 r. na pożyczkę zarezerwowano środki w wysokości 2,2 mld zł. W ustawie budżetowej na rok 2006 zarezerwowano 1,1 mld zł, przy jednoczesnym założeniu, że suma dokonanych wypłat z tego tytułu w latach budżetowych 2005 i 2006 nie przekroczy łącznej kwoty 2,2 mld zł. Drugim mechanizmem wspierającym działania restrukturyzacyjne było umożliwienie uzyskania dotacji przez zakłady opieki zdrowotnej, które w dniu złożenia wniosku o dotację nie miały zaległości w spłacie zobowiązań znanych na dzień 31 grudnia 2004 r. oraz nie podlegających restrukturyzacji finansowej. Dotacja służyła wsparciu działań dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia, zmian w strukturze organizacyjnej zakładu, innych działań mających na celu poprawę sytuacji ekonomicznej zakładu bądź jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych.

W wyniku realizacji ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej nastąpił spadek zadłużenia zakładów opieki zdrowotnej. Zostały zaspokojone indywidualne roszczenia pracownicze wynikające z tzw. „ustawy 203". Według stanu na dzień 31 lipca 2008 r. zaspokojono roszczenia pracownicze w 100%.

Łączna wartość wszystkich zobowiązań w skali kraju wg stanu na dzień 30 czerwca 2008 wyniosła 9,6 mld zł; świadczy to o zmniejszeniu wartości zobowiązań wymagalnych, ale kosztem wzrostu poziomu zobowiązań całkowitych.

Z analizy sytuacji finansowej ZOZ wynika, że powoli, ale systematycznie rośnie liczba zakładów, które odzyskują zdolność do terminowanego regulowania zobowiązań — w roku 2006 stanowiły one 16% wszystkich ZOZ-ów, a w roku 2007 już 23%. Jednak w wielu ZOZ-ach odnotowano nadpłynność, jednostki te nieproduktywnie gromadziły środki na rachunkach bankowych. Problem zadłużenia jednostek ochrony zdrowia należy do jednych z najpoważniejszych w tym sektorze. Obecnie Ministerstwo Zdrowia przygotowuje kolejny program restrukturyzacyjny, który ma polegać na spłacie części zobowiązań pod warunkiem przekształcenia się jednostki w spółkę kapitałową. Ze względu na fakt, że możliwość przekształcania się jednostek w spółki kapitałowe istnieje obecnie, jest kilkanaście przykładów przekształconych spółek, które dzięki dobremu zarządzaniu nie generowały straty na swojej działalności, a części z nich udało się wypracować zysk.

Poszerzona analiza przypadku poszczególnych podmiotów, która zostanie przeprowadzona w części empirycznej projektu, pozwoli na weryfikację hipotezy o pozytywnych skutkach finansowych partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie ochrony zdrowia.

4.3.4.5. Stan techniczny infrastruktury medycznej

Z problemem niedofinansowania ściśle wiąże się problem obecnego stanu infrastruktury szpitalnej, koniecznych remontów, modernizacji, odtworzenia majątku i zakupu nowego sprzętu oraz aparatury medycznej.

Tabela 16. Szpitale jednostek samorządu terytorialnego

Budynki ZOZ	Liczba obiektów	%
XVIII w.	3	0,1
1 poł. XIX w.	28	0,7
2 poł. XIX w.	102	2,4
1900-1909	183	4,3
1910-1919	101	2,4
1920-1929	137	3,2
1930-1939	250	5,8
1940-1949	77	1,8
1950-1959	257	6,0
1960-1969	704	16,4
1970-1979	672	15,7
1980-1989	860	20,1
1990-1999	584	13,6
2000-2006	207	4,8
Brak danych	119	2,8
Ogółem	4284	100,0

Źródło: Informacja dla sejmu RP – o sytuacji w ochronie zdrowia, Rada Ministrów, 23 maja 2006, s. 82.

Średni wiek budynków szpitalnych użytkowanych przez zakłady opieki zdrowotnej (dla których organem założycielskim są jednostki samorządu terytorialnego) wynosi 42 lata – 43% budynków wybudowano przed 1970 r., z czego połowę przed II wojną światową, niespełna 20% stanowią budynki wybudowane po roku 1990. Spośród tych budynków 11,5% jest pod opieką konserwatora zabytków, w przypadku 8,5% budynków nie jest możliwe przeprowadzenie modernizacji celem dostosowania budynków do aktualnych przepisów prawa (wymogi MZ).

Z informacji przekazanych przez zakłady opieki zdrowotnej wynika, iż w latach 2000-2005 na remonty i modernizacje budynków wydano 1,86 mld zł, a w latach 2006-2010 tylko na konieczne remonty i modernizacje (oprócz nowych inwestycji) należy przeznaczyć co najmniej 5,5 mld zł. Średni wiek budynków użytkowanych przez szpitale kliniczne i instytuty wynosi 48 lat. Ponad 65% budynków zostało wybudowanych przed 1970 r., a tylko 12,% można uznać za nowe — zbudowane po 1990 roku. Spośród tych budynków 12,5% jest pod opieką konserwatora zabytków, a w przypadku 6,3% budynków nie jest możliwe przeprowadzenie modernizacji, celem dostosowania budynków do aktualnych przepisów prawa (wymogi MZ).

W latach 2000-2005 na remonty i modernizacje budynków wydano około 1,0 mld zł, a w latach 2006-2010 tylko na konieczne remonty i modernizacje (oprócz nowych inwestycji) należy przeznaczyć, co najmniej 1,0 mld zł.

Infrastruktura techniczna systemu ochrony zdrowia, oprócz budynków, obejmuje także urządzenia techniczne oraz medyczne. We wszystkich dziedzinach cywilizacyjnych mamy do czynienia z bardzo szybkim postępem technicznym i technologicznym, w ochronie zdrowia daje się zauważyć równie szybki postęp w tworzeniu nowych metod terapeutyczno-diagnostycznych, nowych technologii medycznych. Powoduje to konieczność stałego zapewniania środków inwestycyjnych na zakup nowej aparatury medycznej. W medycynie mamy do czynienia ze zjawiskiem „moralnego" starzenia się sprzętu, dużo szybszego niż rzeczywiste starzenie się sprzętu. Dobry stan techniczny i infrastruktury medycznej jest warunkiem niezbędnym dla sprawnego i efektywnego działania systemu ochrony zdrowia.

Z analiz ilości i stanu aparatury medycznej funkcjonującej w publicznych zakładach opieki wynika, że nasycenie aparaturą medyczną w skali kraju jest nierównomierne oraz że znaczna część aparatury jest przestarzała.

Najgorsza sytuacja dotyczy sprzętu do rentgenodiagnostyki: stacjonarne aparaty RTG w Polsce mają przeciętnie 16 lat, przenośne 13 lat. Podobny problem obserwuje się w przypadku urządzeń do sterylizacji — ich średni wiek wynosi 12 lat. Najmłodsze są urządzenia do rezonansu magnetycznego (średni wiek 5 lat), co wynika w dużej mierze ze stosunkowo niedawnego upowszechnienia tej technologii diagnostycznej.

Z analizy danych ankietowych Ministerstwa Zdrowia (z kwietnia 2006 r.) wynika, że organy założycielskie dla szpitali szacują potrzeby w zakresie modernizacji aparatury medycznej w najbliższych pięciu latach na ok. 217,5 mln zł, natomiast w zakresie zakupu nowej aparatury na 3,2 mld zł.

Z powyższej analizy wynika bardzo wyraźne niedoinwestowanie infrastruktury medycznej w ochronie zdrowia. Organy założycielskie nie są w stanie sprostać wymogom technologicznym, dlatego wprowadzenie partnera prywatnego, który np. leasingowałby sprzęt medyczny lub w inny sposób mógł zaopatrzyć jednostkę medyczną w sprzęt jest pewną alternatywą rozwiązania tego problemu.

Tabela 17. Aparatura medyczna w Polsce (stan na dzień 30.11.2004)

Nazwa aparatury	Liczba urządzeń	Średni wiek aparatury (w latach)
Akceleratory liniowe	120	7
Analizatory, chemia kliniczna, automatyczne wieloparametrowe diagnostyczne kombajny biochemiczne	6 543	10
Aparaty RTG (poza przenośnymi)	4 606	16
Aparaty RTG (przenośne)	1 294	13
Brachyterapia, systemy typu 'remote afterloading'	56	9
Echokardiografy (ultrasonografy kardiologiczne)	1 571	10
Gammakamery	106	11
Litotryptery	113	8
Mammografy	508	8
Maszyny do hemodializy	2 839	7
Rezonans magnetyczny	78	5
Sterylizatory parowe	9 771	12
Tomografy komputerowe	264	7
Zestawy do angiografii	153	8

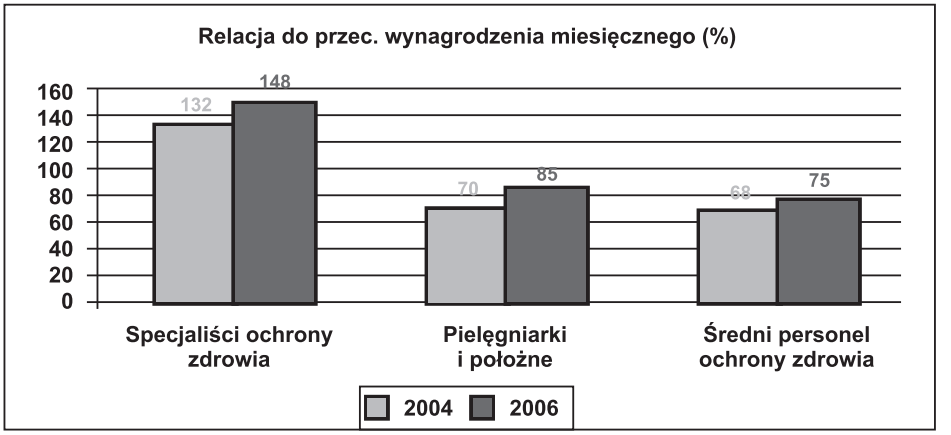
Źródło: Informacja dla sejmu RP – o sytuacji w ochronie zdrowia, Rada Ministrów, 23 maja 2006, s. 85.

4.3.4.6. Wynagrodzenia personelu medycznego

Poziom wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia w Polsce oraz znaczna liczba migracji tych zawodów z Polski to dwa zasadnicze problemy dotyczące kadry medycznej.

Wynagrodzenia pracowników ochrony zdrowia w Polsce od wielu lat kształtują się na poziomie niższym niż średnie wynagrodzenia w kraju. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników ochrony zdrowia w 2005 r. wynosiło 1954,12 zł (wg danych GUS), podczas gdy we wszystkich sektorach gospodarki narodowej wynosiło ono 2360,62 zł, a w sferze budżetowej 2500,89 zł.

Wykres 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w ochronie zdrowia



Źródło: A. Ruzik, Wynagrodzenia w ochronie zdrowia. 97 Seminarium BRE – CASE Stan finansów ochrony zdrowia."Zeszyty BRE BANK – CASE" 2008, nr 97, s. 13.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że wynagrodzenie brutto pracowników ochrony zdrowia zawiera, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, również wynagrodzenie za dyżury i godziny nadliczbowe, co oznacza, iż relatywnie wynagrodzenie zasadnicze jest istotnie mniejsze niż w innych sektorach. W poszczególnych grupach zawodów medycznych występuje duże zróżnicowanie wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto specjalistów w ochronie zdrowia, według sprawozdania GUS w 2004 r., wynosiło 3.120 zł. Stanowiło to ok. 132% przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce (2.368 zł) a w roku 2006 już 148% (3.939 zł) średniego wynagrodzenia. Lekarze są jedyną grupą zawodową wśród pracowników ochrony zdrowia, których wynagrodzenie przekracza przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce.

Wynagrodzenia pracowników ochrony zdrowia, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, stanowią prawie 51,7% wartości przychodów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z tytułu realizacji umów z NFZ. Ponadto pracownicy medyczni (głównie lekarze) świadczą usługi medyczne na podstawie umów cywilnoprawnych (tzw. kontrakty). Koszty SPZOZ-ów z tego tytułu wynoszą ok. 8,6% przychodów z tytułu umów z NFZ.

Na mocy ustawy z 22 lipca 2006 o podwyżkach dla pracowników służby zdrowia relacja wynagrodzeń do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce wzrosła we wszystkich analizowanych grupach (por. wykres 3). Na początku stycznia 2008 r. w porównaniu z końcem grudnia 2007 r. średni wzrost wynagrodzenia zasadniczego lekarza z II stopniem specjalizacji kształtował się od 0 do 57%, lekarza z I st. specjalizacji - od 0 do 47%, a bez specjalizacji - od 0 do 74 proc.

W latach 1998-2006 liczba pracowników ochrony zdrowia na 10 000 mieszkańców spadała, w szczególności w grupie pielęgniarek.

Wstępne dane pokazują, że płace nominalne w ochronie zdrowia w ostatnich

latach wzrosły, poprawiła się też ich relacja do przeciętnych wynagrodzeń.
Na mocy ustawy z 22 lipca 2006, która była wynikiem akcji strajkowych lekarzy i pielęgniarek, została wprowadzona ustawa o podwyżkach dla pracowników służby zdrowia, co skutkowało podwyższeniem wynagrodzeń dla personelu medycznego, nie przełożyło się natomiast na wzrost liczby świadczeń zdrowotnych. Sytuacja ta została zakwestionowana przez NIK podczas kontroli NFZ. Realizacja postulatów płacowych dla pracowników ochrony zdrowia spowodowała zwiększenie rozbieżności w wynagrodzeniu pracowników medycznych na niekorzyść pracowników słabiej zarabiających.

4.3.4.7. Migracja personelu medycznego

Migracja personelu medycznego po przystąpieniu Polski do UE jest kwestią, na którą należy zwrócić uwagę. Na dzień dzisiejszy nie jest znana dokładna liczba osób, które podjęły pracę za granicą po przystąpieniu Polski do UE. Za podstawę do oszacowania skali migracji za granicę przyjęto liczbę zaświadczeń wydanych w celu uznania kwalifikacji zawodowych w innych państwach członkowskich UE. Liczba wydanych zaświadczeń stanowi jedynie informację na temat zainteresowania podjęciem pracy za granicą.

Tabela 18. Liczba wydanych zaświadczeń o kwalifikacjach zawodowych lekarzy w Polsce

Zakres danych	Stan na dzień 30.06.2005 r.	Stan na dzień 30.06.2006 r.
Liczba wydanych zaświadczeń o kwalifikacjach zawodowych	3 579	5 114
% liczby zaświadczeń w stosunku do liczby lekarzy	3	4,32

Źródło: Informacja Ministerstwa zdrowia na temat „ Monitorowanie migracji polskich lekarzy, pielęgniarek i położnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej", http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m111111&ms=&ml=pl&mi=&mx=0&mt=&my=0&ma=07876, z dnia 12.12.2008 r.

Od momentu przystąpienia Polski do UE do 30 czerwca 2006 r. wydano ponad 5 tys. zaświadczeń dla lekarzy, co stanowi 4,32% lekarzy aktywnych zawodowo w Polsce, oraz 2,4 tys. dla lekarzy dentystów (4,6%). W kilku specjalizacjach liczba wydanych zaświadczeń jest znacznie większa. Pracownicy medyczni wyjeżdżają z Polski, gdyż kraje Unii Europejskiej proponują znacznie lepsze możliwości zarobkowe oraz szanse rozwoju zawodowego. Najliczniejszą grupę stanowią lekarze ze specjalnością anestezjologia i intensywna terapia (15,6%), chirurgia plastyczna (14,7%), chirurgia klatki piersiowej (12,8%) oraz medycyna ratunkowa (11,1%). Według Ministerstwa Zdrowia trudno jest prognozować dalszy przebieg zjawiska migracji. Jednak nadmierny odpływ wykwalifikowanej kadry medycznej może w przyszłości spowodować poważne braki w polskim systemie ochrony zdrowia.

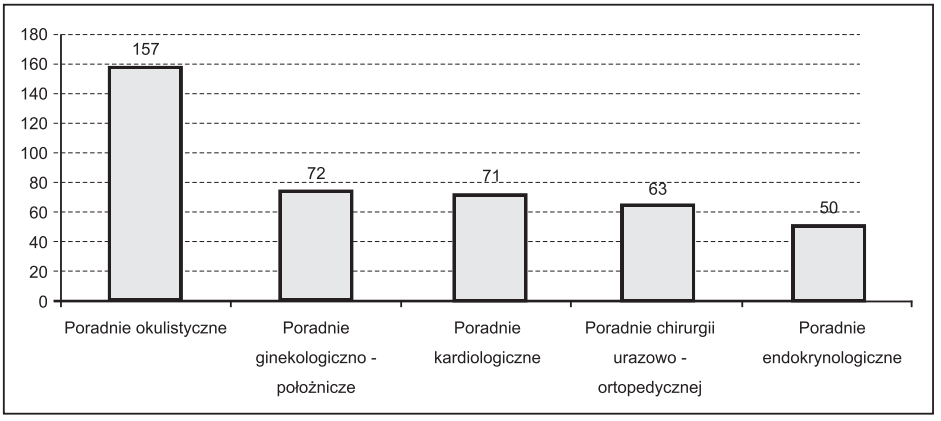
Odpowiednia polityka płacowa i możliwość rozwoju w tym sektorze może być rozwiązaniem problemu zbyt dużej migracji tego środowiska. Przeciwdziałanie migracji personelu medycznego wymaga także stosowania odpowiedniej polityki płacowej w sektorze publicznej ochrony zdrowia.

4.3.4.8. Czas oczekiwania na wizytę u lekarza

Z raportu rządowego na temat sytuacji w ochronie zdrowia wynika, iż mimo że Polska odnotowała największą dynamikę wzrostu nakładów spośród wszystkich państw OECD, nie skrócił się czas oczekiwania na wizytę u lekarza.

Jednym z dotkliwie odczuwalnych przez pacjentów problemów, postrzeganych jako brak dobrej organizacji systemu ochrony zdrowia, są długie kolejki do lekarzy specjalistów. W pierwszej fazie wprowadzania reformy kolejki były nieodłącznym znakiem nowego systemu, szczególnie w początkowym etapie funkcjonowania Kas Chorych. Obecnie dotyczą one tylko niektórych specjalności medycznych, a pomimo to stają się dużym problemem społecznym i organizacyjnym, co w znacznym stopniu przyczynia się do negatywnej opinii społecznej o systemie. Kolejki nie tylko do lekarzy specjalistów, ale także do lecznictwa stacjonarnego są charakterystycznym elementem każdego systemu ochrony zdrowia na świecie, bez względu na wysokość jego finansowania. Problemu tego nie rozwiąże się wyłącznie poprzez zwiększenie finansowania systemu (zmniejszenie lub wyeliminowanie limitów finansowych), potrzebne są jednoczesne działania organizacyjne, legislacyjne i finansowe.

Wykres 5. Liczba osób oczekujących w kolejce na świadczenia zdrowotne u lekarza specjalisty w 2005 roku (w tys. osób)



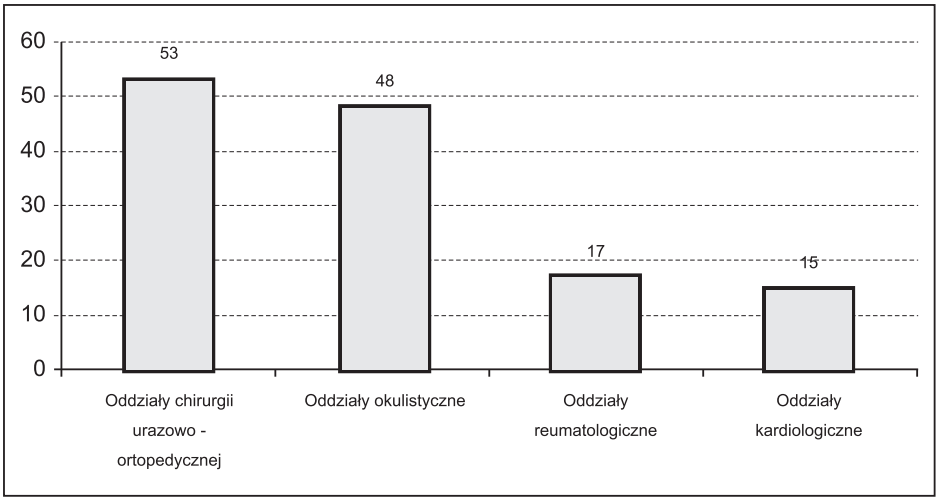
Źródło: Informacja dla sejmu RP – o sytuacji w ochronie zdrowia, Rada Ministrów, 23 maja 2006, s. 107.

W 2005 i w 2006 r. dokonano pierwszych zbiorczych analiz oceny dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej. Z badań tych wynika, że w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej najwięcej osób oczekuje na świadczenia poradni: okulistycznych (ponad 157 tysięcy osób), kardiologicznych (ponad 71 tys. osób), chirurgii urazowo- ortopedycznej (63 tys. osób), ginekologiczno-położniczych (ok. 72 tys. osób), endokrynologicznych (ponad 50 tys. osób).

Najdłuższy średni okres oczekiwania pacjentów na wizytę u lekarza w 2005 r. miał miejsce w poradniach hematologicznych (82 dni), endokrynologicznych (71 dni), osteoporozy (71 dni), alergologicznych dla dzieci (70 dni). W pozostałych poradniach średni czas oczekiwania nie przekraczał dwóch miesięcy. Ponadto duży problem stanowi oczekiwanie na świadczenia protetyczne w poradniach stomatologicznych oraz poradniach i pracowniach protetyki stomatologicznej. Średni okres oczekiwania na te świadczenia wynosi ponad pół roku.

W szpitalnej opiece specjalistycznej najwięcej osób oczekiwało na świadczenia realizowane przez oddziały: chirurgii urazowo-ortopedycznej (ok. 53 tys. osób), okulistyczne (ok. 48 tys. osób), reumatologiczne (ok. 17 tys. osób) kardiologiczne (15 tys. osób).

Wykres 6. Liczba osób oczekujących na leczenie szpitalne w wybranych specjalnościach w 2005 r. (w tys. osób)



Źródło: Informacja dla sejmu RP – o sytuacji w ochronie zdrowia, Rada Ministrów, 23 maja 2006, s. 108.

Najdłuższy średni czas oczekiwania dotyczył świadczeń realizowanych przez oddziały: chirurgii ręki (576 dni), urologii dziecięcej (150 dni), reumatologii (95 dni), gastrologii (90 dni), okulistyczne (85), kardiochirurgii dziecięcej (81 dni), chirurgii urazowo-ortopedycznej (79 dni).

Prowadzenie list oczekujących na udzielenie świadczenia jest rozwiązaniem,

które jest stosowane również w innych krajach. Z danych OECD wynika, że różnego rodzaju trudności w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej występują w Australii, Kanadzie, Danii, Hiszpanii, Holandii, Norwegii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Czas oczekiwania na niektóre świadczenia planowe jest długi. Zapewnienie bardzo szybkiego dostępu do wszystkich typów świadczeń byłoby niezmiernie kosztowne i społecznie niezasadne.

Należy pamiętać, że obecnie gromadzone dane dotyczące czasu oczekiwania nie mogą stanowić podstawy do określenia rzeczywistej długości oczekiwania na świadczenia opieki zdrowotnej, ponieważ aktualny system rejestrowanych listy oczekujących dopuszcza możliwość zapisania się pacjenta do kilku specjalistów. Jeżeli pacjent uzyska takie świadczenie u jednego z tych świadczeniodawców, na których listach oczekujących był umieszczony, bądź zrezygnuje z usługi czy zabiegu, to wówczas informacja na ten temat na ogół nie trafia do pozostałych świadczeniodawców. Na skutek tego na listach oczekujących znajduje się wielu pacjentów, którzy faktycznie nie czekają już na świadczenie opieki zdrowotnej. Kompleksowa identyfikacja osób na listach oczekujących umożliwi poprawę informacji o okresach oczekiwania na świadczenia opieki zdrowotnej oraz umożliwi zapewnienie lepszego planowania nakładów finansowych na określone typy świadczeń.

W roku 2008 NFZ przeprowadził kontrolę tzw. list oczekujących pacjentów na zabieg zaćmy. Wyniki wykazały, że w 50% zapisy pacjentów na listę nie odbywały się zgodnie z czasem faktycznego zgłoszenia, ale były przyspieszane (np. ze względu na koneksje rodzinne, prośby znajomych).

Limitowanie świadczeń zdrowotnych zawsze będzie powodowało tworzenie się kolejek pacjentów. Jedną z możliwości, która w jakimś stopniu skracałaby czas oczekiwania do lekarza, jest wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych na zasadach rynkowych, gdzie istotną rolę odgrywałby podmiot prywatny.

4.3.4.9. Problem tzw. „szarej strefy" w ochronie zdrowia

Kolejnym problemem, który jest spowodowany wieloma przyczynami, jest korupcja w ochronie zdrowia. Z badań opinii publicznej dotyczącej zasięgu i intensywności korupcji w opiniach i doświadczeniach Polaków, przeprowadzanych w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, wynika, że w latach 2000-2004 odsetek respondentów przyznających się do wręczania łapówek wahał się w przedziale 14-17%, a w roku 2004 wynosił 15%. Łapówki wręczane są najczęściej w służbie zdrowia.

Korupcja w ochronie zdrowia jest postrzegana jako przypadek szczególny, ponieważ jest to dziedzina życia społecznego, która od lat jest kojarzona z zachowaniami korupcyjnymi, a także, iż jest to obszar, z którym styka się każdy. Dobro, jakim jest zdrowie i życie należy do najcenniejszych i w trosce o nie jesteśmy zrobić niemalże wszystko. Relacja pacjent – lekarz jest asymetryczna na niekorzyść pacjenta.

Trzeba też podkreślić, że problemu korupcji nie da się wyeliminować jednym rozwiązaniem, np. podwyższeniem płac pracownikom służby zdro-

wia. Potrzebne są rozwiązania zarówno organizacyjne, legislacyjne, ale także, a może przede wszystkim, edukacyjne i uświadamiające społeczeństwu, iż korupcję należy zwalczać.

Najbardziej powszechnymi obszarami korupcyjnymi w ochronie zdrowia są:

– nieformalne opłaty,
– patologie w kontaktach pomiędzy personelem medycznym i aptecznym a przedstawicielami przemysłu farmaceutycznego,
– nieprawidłowości we wprowadzaniu leków na listy leków refundowanych, przypadki jawnego konfliktu interesu wśród osób pełniących wysokie funkcje publiczne,
– kryzys moralny wśród osób wykonujących zawody medyczne i brak działań na rzecz propagowania postaw etycznych oraz upowszechniania i egzekwowania kodeksów etycznych pracowników służby zdrowia,
– brak odpowiedniej wiedzy pacjentów na temat ich praw oraz asymetria wiedzy medycznej.

Łapówki wręczane pracownikom publicznej służby zdrowia stanowią jeden z elementów tzw. opłat nieformalnych, czyli dokonywanych poza oficjalnymi kanałami finansowania, za usługi, które winny być zapewnione bezpłatnie. Opłaty te stanowią tylko część nadużyć w ochronie zdrowia. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje opłat nieformalnych (wydatków prywatnych):

1) opłaty wnoszone podczas pobytu w szpitalu (różnego rodzaju cegiełki, opłaty za nocne dyżury itp.);
2) wydatki na tzw. dowody wdzięczności (opłaty dzięki, którym starano się pozyskać opiekę o lepszej jakości niż oficjalnie przysługująca lub w szybszym terminie);
3) wydatki związane z prezentami jako dowodami wdzięczności.

Z badań zaprezentowanych w *Diagnozie społecznej*[502] wynika, iż w roku 2005 liczba gospodarstw domowych, które poniosły nieformalne wydatki na tak zwane i na prawdziwe dowody wdzięczności, nie jest w Polsce duża. Wśród gospodarstw korzystających ze szpitali przez cały rok tylko 6% gospodarstw wnosiło nieformalne opłaty dla pozyskania lepszej opieki. Autorzy *Diagnozy*... stwierdzili także, że w roku 2007 w porównaniu z rokiem 2005 roczne wydatki gospodarstw domowych w ramach nieoficjalnych kanałów finansowania wzrosły o ponad 65%. (por. tabela 19). W roku 2005 w stosunku do roku 2003 odnotowano spadek o ok. 100 zł.

[502] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2005 i 2007. Warunki i jakość życia Polaków,* Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006, s.80-99.

Tabela 19. Roczne wydatki gospodarstw domowych w ramach nieoficjalnych kanałów finansowania świadczeń zdrowotnych w Polsce (w zł)

Lata	Opłaty nieformalne tzw. dowody wdzięczności	Prezenty jako dowód szczerej wdzięczności	Razem
2003	240	121	361
2005	169	98	267
2007	312	129	441

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Diagnoza społeczna 2005 i 2007. Warunki i jakość życia Polaków, J. Czapiński i T. Panek (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006 i 2008, s. 95 i 104-105.

Obciążenie społeczeństwa prywatnie ponoszonymi wydatkami na leczenie nie jest wynikiem płacenia wysokich opłat nieformalnych. Rozwój prywatnego rynku usług medycznych, ułatwiający szybki dostęp do opieki zdrowotnej oraz do świadczeń zdrowotnych o lepszej jakości, a także możliwość przeniesienia niektórych kosztów leczenia rozpoczętego w sektorze prywatnym na sektor publiczny – to czynniki, które powodują, że wydatki na oficjalny zakup usług są tak znaczące w sumie prywatnych wydatków.

Mogłoby się wydawać, że społeczeństwo, które 1,7% PKB wydaje na prywatnie opłacaną opiekę zdrowotną i na leki, będzie skłonne asekurować się przed ryzykiem ponoszenia tego rodzaju kosztów poprzez zakup prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego. Z badań przedstawionych w *Diagnozie społecznej* wynika, że w 2007 r. 51% gospodarstw, 42% w roku 2005 i 38% w roku 2003 nie było zainteresowanych zakupieniem jakichkolwiek polis ubezpieczenia zdrowotnego, a 44% (w 2003 r. 47%) na takie wydatki nie stać. Pozostała grupa gospodarstw wykazałaby zainteresowanie takimi ubezpieczeniami, gdyby cena polisy nie przekraczałaby 100 zł miesięcznie — 14% gospodarstw kupiłoby takie ubezpieczenie (w grupie pracujących na własny rachunek 21%, wśród pracowników 16%, ale wśród rencistów tylko 4% — 2 lata wcześniej 7% rencistów). Większe niż przeciętne zainteresowanie polisami o wartości do 100 zł a także o wartości do 250 zł występuje w rodzinach z 1 i z 2 dzieci oraz w dużych miastach powyżej 500 tys. mieszkańców.

Ilość gospodarstw, które byłyby skłonne kupić polisy o wyższej wartości, jest minimalna, niewystarczająca, aby firmy ubezpieczeniowe mogły rozłożyć ryzyko na odpowiednio dużą populację. Jednak polisa o wartości 100 zł miesięcznie nie jest w stanie pokryć wydatków na leczenie wszystkich członków gospodarstwa domowego, nawet gdyby wszystkie gospodarstwa domowe, które zadeklarowały skłonność do ich zakupu, w rzeczywistości uczyniły to. Według Katarzyny Tymowskiej[503] ryzyko związane z leczeniem i opłacaniem tego leczenia ze źródeł publicznych i prywatnych, mimo dość wysokich wydatków ponoszonych przez

[503] *Ibidem,*

gospodarstwa domowe, nie są jeszcze na tyle duże, aby oczekiwać rozwoju prywatnego rynku dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych; system opieki zdrowotnej, choć tak mocno krytykowany, nie narusza jeszcze poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego w sytuacji choroby i poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarstw domowych w stopniu skłaniającym do zakupu polis prywatnego ubezpieczenia. Przyczyną jest nie tylko poziom zamożności społeczeństwa i generalnie ciągle niska skłonność do ubezpieczeń, ale i zasady funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, w tym możliwość przerzucania kosztów między sektorem prywatnym i publicznym.

4.3.4.10. Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że po 10 latach funkcjonowania w Polsce systemu budżetowo-ubezpieczeniowego w ochronie zdrowia nadal nie potrafimy sobie poradzić z wieloma problemami, ale nie można też pominąć kilku pozytywnych sygnałów.

Począwszy od roku 1998 w Polsce maleje liczba pracowników medycznych, proces ten narasta po otwarciu rynków pracy przez kraje Unii Europejskiej. Wzrosła natomiast liczba szpitali niepublicznych oraz jednostek dla osób przewlekle chorych, a także liczba porad udzielanych w opiece ambulatoryjnej, co należy uznać za pozytywne zjawisko dostosowywania się rynku do zmieniających się potrzeb społecznych.

Nakłady na koszty świadczeń opieki zdrowotnej ze środków w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego pochodzące głównie ze składek na ubezpieczenie zdrowotne wykazują tendencję rosnącą. Wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne rosła szybciej niż Produkt Krajowy Brutto.

Bezpośrednie wydatki ludności stanowią ok. 30% ogółu wydatków na ochronę zdrowia. Oznacza to, że Polska — w odróżnieniu od innych krajów europejskich — należy obecnie do grupy krajów o relatywnie wysokim udziale wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych na ochronę zdrowia. Podstawowym czynnikiem wzrostu indywidualnych wydatków gospodarstw domowych na ochronę zdrowia jest wzrost wydatków na leki, które w latach 1999-2005 drożały średnio z roku na rok o ok. 10%, podczas gdy średnie roczne tempo wzrostu wydatków na zdrowie wynosiło 6,2%.

Dynamikę wydatków na ochronę zdrowia w znacznym stopniu kształtował wzrost cen. Indeks wzrostu cen był istotnie wyższy w dziale „zdrowie", zwłaszcza w latach 2002-2005, niż CPI, czyli indeks dla towarów i usług konsumpcyjnych.

Mimo iż z roku na rok wydatki na ochronę zdrowia w Polsce rosły szybciej niż PKB, nadal w systemie występuje nierównowaga finansowa, a jednostki ochrony zdrowia w znacznym stopniu są zadłużone; infrastruktura medyczna jest przestarzała.

Wszystkie te problemy są podstawą do ponownego reformowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Jednym z rozwiązań, które powoli samoistnie zostaje wprowadzane, jest forma partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli przekształ-

canie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego. Nie jest to posunięcie łatwe do przeprowadzenia, ale w praktyce ma zastosowanie coraz częstsze, szczególnie w sytuacji kryzysowej, jaką przeżywa zakład opieki zdrowotnej. Mechanizmy kontroli i możliwości rozwoju, jaką daje forma spółki kapitałowej są nie do przecenienia. Należy jednak zaznaczyć, że w takiej spółce najsłabiej będą reprezentowane interesy pacjenta, dlatego mocne powiązanie spółki z podmiotem publicznym, który będzie stał na straży zapewnienia świadczeń zdrowotnych, wydaje się być na tym etapie procesu przekształceń restrukturyzacyjnych bardzo ważne.

STUDIUM PRZYPADKU

Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz ochrony zdrowia

Partnerstwo publiczno-prywatne jest to forma kontraktu, który polega na tym, że ministerstwo lub płatnik nabywa usługi zdrowotne finansowane ze środków publicznych u partnera z sektora prywatnego. Na podstawie kontraktu partner prywatny (świadczeniodawca) przyjmuje odpowiedzialność za jakość i standard udzielanych świadczeń. W zależności od formy umowy o PPP świadczeniodawca może przyjąć na siebie ryzyko ponoszonych kosztów związanych z inwestycjami (nabycie urządzeń medycznych rozbudowa i modernizacja infrastruktury w tym zakresie). Kontrakt może dotyczyć:

– zdrowia publicznego i podstawowej opieki zdrowotnej (szczepienia, poradnia rodzinna),
– wsparcia usług klinicznych (pogotowie ratunkowe, laboratorium analityczne, radiologia, diagnostyka obrazowa),
– specjalistyczne zabiegi kliniczne (chirurgia ambulatoryjna, radioterapia, dializy),
– zarządzania szpitalem publicznym (prowadzenie szpitala na podstawie rachunkowości menadżerskiej, zarządzanie prywatnym oddziałem).

Przykłady z zagranicy zastosowania umów o PPP w ochronie zdrowia

Australia.

W Australii sektor usług szpitalnych w znacznej mierze jest zdominowany przez udział firm z sektora prywatnego. W roku 1999 rząd zdecydował się wybrać prywatną firmę do zaprojektowania, wybudowania i prowadzenia nowego szpitala. Został podpisany kontrakt na 15 lat, co pozwoliło na zamknięcie istniejącego szpitala publicznego i przeniesienie pracowników szpitala do nowej inwestycji. Strona publiczna finansuje koszty świadczeń zdrowotnych, których liczba jest

kontraktowana na podstawie prognozy popytu na usługi kliniczne. Jakość usług szpitalnych podlega kontroli przez niezależną komisję akredytacyjną. Kontrakt o partnerstwie przewiduje również kary za naruszenie zapisów umowy. Za dotychczasowe osiągnięcie tego projektu należy uznać to, że koszty inwestycyjne budowy nowego szpitala okazały się niższe o 20% niż w przypadku realizacji inwestycji o podobnym charakterze w sektorze publicznym, dodatkowo szpital jest w stanie świadczyć usługi kliniczne po niższych kosztach niż podobne szpitale kliniczne; ponad to szpital przyjął o 30% pacjentów więcej już w pierwszym roku działalności, a wynik finansowy był dodatni. Szpital planuje dalszą rozbudowę w ramach współpracy z Uniwersytetem Monach.

Szwecja.

W Szwecji popularne staje się oddawanie zarządzania szpitalami w ręce partnera prywatnego. W roku 1999 miasto Sztokholm wydzierżawiło szpital publiczny 240-łóżkowy prywatnej firmie. Prywatyzacja miała na celu wprowadzenie konkurencyjnych sił rynkowych, poprawę jakości i obniżenie kosztów. Kontrakt został oparty na z góry określonych cenach i liczbie świadczeń. Partner publiczny, czyli miasto, narzucił ekonomiczne wskaźniki działalności, które szpital musiał spełniać, tak aby jednocześnie mógł wywierać presję na inne szpitale publiczne. W roku 2004 szpital obniżył koszty jednostkowe o 30% i był w stanie leczyć o 100 tys. więcej pacjentów, dysponując tymi samymi środkami.

Europa Środkowa.

Coraz większym zainteresowaniem w wielu krajach środkowej Europy cieszy się kontraktowanie usług pomocniczych, tj. radiologicznych i laboratoryjnych, na zasadzie odstępowania prywatnej firmie realizacji tego rodzaju usług. Aby ułatwić zawarcie takiej umowy oraz obniżyć koszty społeczne świadczeniodawca został zobowiązany do zatrudnienia dotychczasowych pracowników szpitala. Kontrakty PPP określały szczegółowe standardy i normy postępowania, obowiązek przestrzegania wskaźników oraz kary za naruszenie kontraktu. Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC) w roku 2004 zakończyła dwie transakcje PPP w dużych szpitalach jednego z krajów środkowoeuropejskich, gdzie dwie firmy prywatne obsługują laboratorium analityczne i pracownię radiologiczną. Wyniki tych transakcji są bardzo korzystne. Przetargi wygrywały firmy, które zaproponowały rabaty obniżające dotychczasowe ceny. Firmy zainwestowały ponad 500 tys. dolarów w infrastrukturę medyczną oraz przejęły pełną odpowiedzialność za utrzymanie sprzętu w okresie ważności kontraktu. Zawarcie umów o PPP pozwoliło na zaoszczędzenie znacznych kwot zarówno w budżecie szpitala (w pozycji wydatków operacyjnych), jak i przez Ministerstwo Zdrowia (po stronie wydatków inwestycyjnych).

Przekształcenia własnościowe w sektorze ochrony zdrowia w Polsce

Pomimo braku przepisów pozwalających na bezpośrednie przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, proces przekształceń własnościowych w sektorze ochrony zdrowia ma charakter postępujący. Szpitale, oddziały szpitalne, zakłady lecznictwa ambulatoryjnego oraz inne jednostki działające w strukturach publicznych zakładów opieki zdrowotnej sukcesywnie zmieniają formę organizacyjno-prawną z publicznej na niepubliczną. Tworzenie niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej w oparci o istniejące ustawy samorządowe: Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) oraz Ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU z 2007 r., nr 14, poz. 89, z późn. zm.) — jest jednym z powszechnie stosowanych sposobów zmiany formy organizacyjno-prawnej publicznych ZOZ.

Tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia lub uchwały podmiotu, który utworzył zakład, czyli w większości przypadków właściwej jednostki samorządu terytorialnego (art. 36 ustawy o ZOZ).

W chwili likwidacji SPZOZ jego zobowiązania i należności stają się zobowiązaniami i należnościami podmiotu tworzącego zakład. Podmiot ten decyduje o dalszym wykorzystaniu majątku, np. o jego przekazaniu (dzierżawie, sprzedaży) innemu podmiotowi w celu utworzenia i prowadzenia niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Oprócz przekształceń własnościowych polegających na zmianie formy organizacyjno-prawnej SPZOZ-ów, coraz częściej podejmowane są decyzje o łączeniu publicznych ZOZ w trybie art. 43h ust. 1 i 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Według krajowego rejestru ZOZ w Polsce funkcjonuje 17 425 zakładów opieki zdrowotnej (wg stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.).

Dominującą formą działalności są niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej; jest ich prawie sześć razy więcej niż publicznych. Taka struktura podmiotów jest rezultatem zmian zachodzących w systemie ochrony zdrowia. Wśród publicznych ZOZ działa 2512 jednostek, przy czym:

1) 1584 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym; 608 szpitali i 976 zakładów lecznictwa ambulatoryjnego;
2) 928 publicznych zakładów opieki zdrowotnej funkcjonuje w formie:

a) jednostek badawczo-rozwojowych (16),
b) jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (912).

Tabela 20. Struktura zakładów opieki zdrowotnej

ZOZ	Zakłady stacjonarne (szpitale)	Zakłady lecznictwa ambulatoryjnego	Ogółem
POLSKA, w tym:	742	16 683	17 425
Niepubliczny zoz, w tym:	120	14 793	14 913
SPZOZ przekształcony decyzją j.s.t. w NZOZ	77	196	273
Publiczny ZOZ	622	1 890	2 512

Źródło: Dane na podstawie www.rejestrzoz.gov.pl

Systematycznie wzrasta liczba zakładów tworzonych i prowadzonych przez spółki prawa handlowego.

Od 1999 r. samorządy zgodnie ze swoimi kompetencjami „przekształciły" 326 jednostek i komórek organizacyjnych zakładów, w tym:

- 77 szpitali,
- 196 zakładów lecznictwa ambulatoryjnego,
- 53 oddziały szpitalne.

Jednostki te stały się niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Zmiany własnościowe w sektorze ochrony zdrowia podejmowane były na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Największą inicjatywę przekształceń własnościowych wykazywały miasta oraz powiaty. Podmioty te zlikwidowały 232 jednostki i komórki organizacyjne sp. ZOZ (w tym 62 szpitale, 39 oddziałów szpitalnych, 131 zakładów lecznictwa ambulatoryjnego), powołując w to miejsce jednostki niepubliczne. Znacznie niższą aktywność odnotowano w zakładach utworzonych przez gminy i sejmiki województw. Ich udział w procesie zmian własnościowych był niższy, bowiem stanowił 29% jednostek objętych procesem przekształceń własnościowych w latach 1999-2009.

Sejmiki województw i gminy podjęły uchwały o zmianie formy własności w 15 szpitalach, 14 oddziałach szpitalnych i 65 zakładach lecznictwa ambulatoryjnego.

Istotną rolę w procesie przekształceń własnościowych odgrywały miasta. Tam najczęściej formę prowadzenia działalności zmieniały zakłady lecznictwa ambulatoryjnego. Od 1999 roku na terenie miast przekształcono 32% zakładów ambulatoryjnych, 3% oddziałów szpitalnych oraz 3% szpitali w stosunku do wszystkich jednostek objętych procesem przekształceń własnościowych. W podobnym tempie przebiegały przekształcenia w powiatach. Obejmowały one zmiany własnościowe także oddziałów szpitalnych, szpitali, jak i zakła-

dów lecznictwa ambulatoryjnego. Tam w przeciwieństwie do miast dynamiczniej przebiegał proces przekształceń własnościowych w zakładach lecznictwa stacjonarnego. Formę prowadzenia działalności zmieniło 16% szpitali i 9,2% oddziałów szpitalnych. Rzadziej „przekształceniom" podlegały zakłady lecznictwa ambulatoryjnego (7%). Sejmiki województw najczęściej podejmowały decyzje o zmianie formy organizacyjno-prawnej szpitali, gminy z oczywistych względów – prawie nie posiadają jednostek lecznictwa stacjonarnego — częściej decydowały o zmianach własnościowych zakładów ambulatoryjnych. Na przestrzeni lat 1999-2009 (półrocze) decyzją samorządów terytorialnych proces przekształceń własnościowych objął 77 szpitali, co stanowi 12,7% (wzrost o 2 p. proc. w porównaniu do 2008 r.) wszystkich publicznych szpitali w Polsce. Wzrost liczby szpitali zmieniających formę prowadzenia działalności z publicznej na niepubliczną zauważalny był od 2004 r., szczególną dynamiką cechował się rok 2008. Najczęściej podmioty powoływane były przez kapitałowe spółki prawa handlowego, mniej przez spółki cywilne, spółki jawne czy partnerskie. Podobny trend odnotowano w grupie zakładów lecznictwa ambulatoryjnego, przy czym udział jednostek samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym nowo utworzonych spółek wynosił najczęściej 100%. W przekroju regionalnym najwięcej niepublicznych szpitali zarejestrowano w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, śląskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, najmniej natomiast w podkarpackim, podlaskim, mazowieckim, zachodniopomorskim.

Często zmianom własnościowym ulegały wyodrębnione organizacyjnie oddziały szpitalne. Od 2001 r. formę prowadzenia działalności zmieniły 53 oddziały. Najwięcej oddziałów (10) „przekształcono" w 2003 r. Zmiany w tym zakresie przeprowadzały województwa: wielkopolskie, łódzkie, śląskie i małopolskie.

Reasumując, największe tempo przekształceń odnotowano w zakładach lecznictwa ambulatoryjnego. Od 1999 r. wobec 196 zakładów lecznictwa ambulatoryjnego podjęto decyzję o zmianie formy własności z publicznej na niepubliczną.

Duże nasilenie zmian miało miejsce w 2005 r. w województwach: śląskim, łódzkim, małopolskim i świętokrzyskim.

Badania danych statystycznych urzędów wojewódzkich oraz wojewódzkich centrów zdrowia publicznego dowodzą, iż niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej najczęściej powoływane były przez podmioty funkcjonujące w formie spółek osobowych i kapitałowych spółek prawa handlowego. Większość niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej powstających na bazie majątku publicznych zakładów opieki zdrowotnej tworzone było przez spółki kapitałowe (77%) — spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Wśród osobowych spółek powołujących niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej dominowały spółki cywilne (15%), jawne (4,4%) i partnerskie (3,6%).

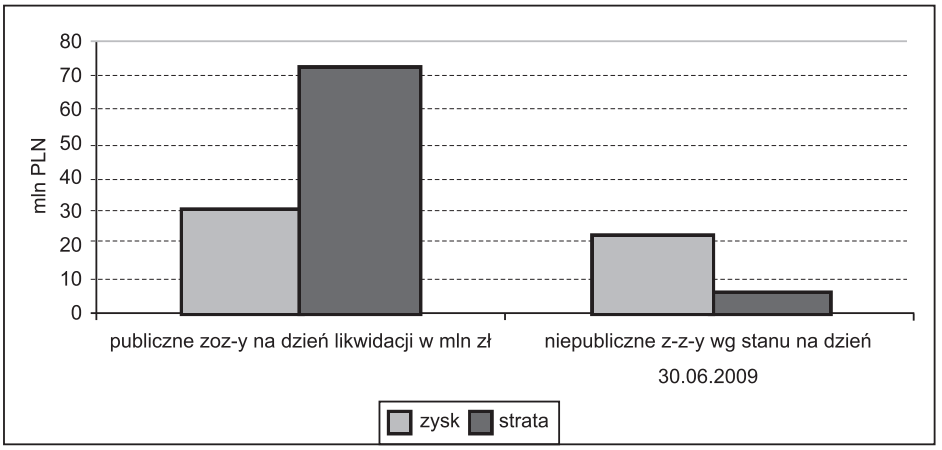
Finansowy aspekt przekształceń własnościowych w ochronie zdrowia

W momencie likwidacji zakładu opieki zdrowotnej zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej stają się zobowiązaniami

i należnościami Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, lub odpowiednio publicznej uczelni medycznej albo publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, lub Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego.

W latach 1999-2009 (I półrocze) łączna kwota zobowiązań przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego na dzień zakończenia działalności SPZOZ (170 jednostek) wynosiła 542 mln zł (tj. 5,5% zobowiązań ogółem SPZOZ wg stanu na dzień 31.03.2009 r.) oraz 45 mln zł należności. Relacja należności po zlikwidowanych SPZOZ do przejmowanego przez j.s.t. długu ukształtowała się stosunkowo na niskim poziomie. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są organizacjami typu *non-profit*, mimo to z ekonomicznego punktu widzenia osiągają wyniki finansowe oraz podlegają przekształceniom własnościowym bez względu na wypracowywane zyski czy ponoszone straty.

Rysunek 3. Wyniki finansowe zakładów opieki zdrowotnej



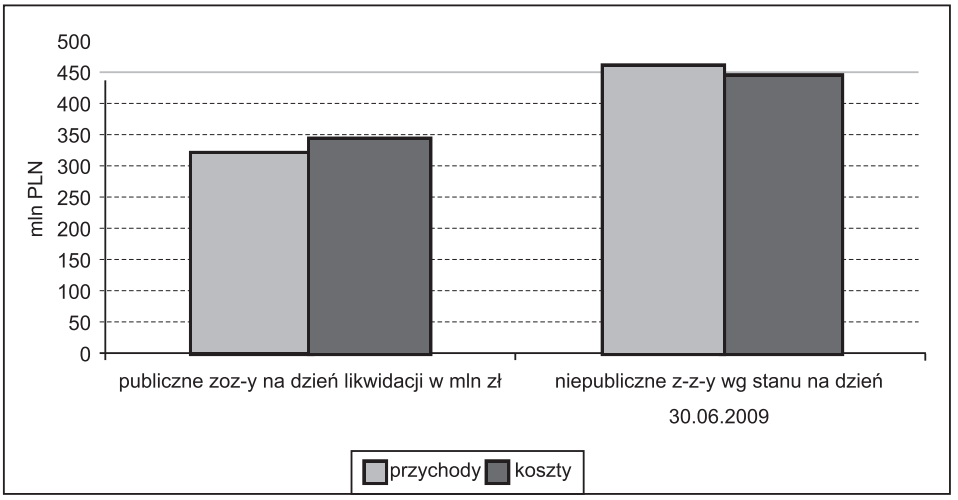
Źródło: Informacja o przekształceniach własnościowych w sektorze ochrony zdrowia, przeprowadzonych decyzją samorządu terytorialnego w latach 1999-2009 (I półrocze), Ministerstwo Zdrowia, lipiec 2009 r., s.6.

Spośród 170 likwidowanych SPZOZ (107 zakładów ambulatoryjnych, 63 szpitale), 43 z nich na dzień zakończenia działalności wykazywało dodatni wynik finansowy (zysk) w wysokości 31 mln zł. Większość zakładów (114) zamknęło działalność stratą w łącznej kwocie 72 mln zł. Korzystniejsze tendencje w zakresie dynamiki wyników finansowych i poprawy efektywności działalności zanotowały niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej – powołane w miejsce zlikwidowanych (przekształconych) SPZOZ. Dodatnie wyniki finansowe odnotowało 68 niepublicznych zakładów (spośród 84 badanych) w łącznej wysokości 22 mln zł. Dla 16 zakładów wyniki nie były tak korzystne, mimo zmiany formy działalności nie poprawiły one sytuacji finansowej. Zakłady te dalej generowały stratę w łącznej kwocie 6 mln zł.

Dobre wyniki finansowe niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej nie miały pozytywnego wpływu na tendencję zadłużenia. W pierwszym półroczu 2009 r. zadłużenie NZOZ (powołanych w miejsce zlikwidowanych SPZOZ) wynosiło 108 mln zł (tj. 1,1% zadłużenia ogółem SPZOZ na koniec 31.03.2009 r.). i wzrosło o 27% w porównaniu z drugim półroczem 2008 r. Charakterystyczną cechą zakładów opieki zdrowotnej były wyższe wpływy z działalności. Przychody ogółem SPZOZ na dzień ich likwidacji wynosiły 316 mln zł, koszty były wyższe i ukształtowały się na poziomie 345 mln zł.

W niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej odnotowano nadwyżkę przychodów nad kosztami, co ma korzystne odzwierciedlenie w wynikach finansowych tych zakładów. Ich przychody ogółem na koniec czerwca 2009 r. wzrosły do 460 mln zł, koszty natomiast osiągnęły 444 mln zł.

Rysunek 4. Przychody i koszty wg sektora własnościowego



Źródło: Informacja o przekształceniach własnościowych w sektorze ochrony zdrowia, przeprowadzonych decyzją samorządu terytorialnego w latach 1999-2009 (I półrocze), Ministerstwo Zdrowia, lipiec 2009 r., s.7.

Niepubliczne zakłady opieki wyróżniają się stabilną sytuacją finansową. Osiągają wyższe przychody i niższe koszty z całokształtu działalności, niż ich publiczni poprzednicy. Na przestrzeni badanych lat działalność samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej cechują niskie „obroty" oraz słabsze wyniki finansowe. Obie wyżej porównywane grupy podmiotów wprawdzie realizujące te same zadania statutowe, wykazują często skrajnie odmienną sytuację finansową.

Proces łączenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Niezależnie od zmiany formy organizacyjno-prawnej zakładów opieki zdrowotnej z publicznej na niepubliczną, coraz częściej w obszarze przekształceń własnościowych podejmowane są decyzje o łączeniu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej umożliwia dwa sposoby połączenia się SPZOZ-ów:

1) przez przeniesienie mienia jednego zakładu na inny (art. 43h, ust 1, pkt 1 ustawy);
2) przez utworzenie nowego zakładu z co najmniej dwóch łączących się zakładów (art. 43h, ust. 1, pkt 2 ustawy).

Decyzje w tej sprawie podejmują podmioty tworzące zakłady opieki zdrowotnej. W okresie od stycznia do czerwca 2009 r. procesem łączenia objętych było 42 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

W trybie art. 43h, ust. 1, pkt 1 ustawy (poprzez przeniesienie mienia jednego zakładu na inny) połączono 36 zakładów, z których powstało 18 podmiotów. Połączenie dotyczyło 24 zakładów stacjonarnych oraz 12 zakładów opieki ambulatoryjnej. Decyzje o połączeniu SPZOZ-ów zwykle podejmowane były przez te same podmioty tworzące ZOZ-y, tzn. przez sejmiki województw, zaś w dwóch województwach (dolnośląskim i mazowieckim) przez rady miasta. W trzech przypadkach dokonano połączenia SPZOZ-ów w drodze porozumienia, bowiem dla tych jednostek organami założycielskimi były różne podmioty.

Rzadziej dokonywano połączeń w trybie art. 43h, ust. 1, pkt 2 ustawy (przez utworzenie nowego zakładu z co najmniej dwóch łączących się zakładów). Dotyczyło to jedynie czterech zakładów stacjonarnych w województwie kujawsko-pomorskim i śląskim, z których powstały dwie nowe jednostki, tj. SP ZOZ Szpital Uniwersytecki nr 2 im. dr. J. Biziela w Bydgoszczy oraz SP ZOZ „Szpital Miejski" w Sosnowcu. W tym czasie, w trybie art. 43h, ust. 1, pkt 2 ustawy nie połączono żadnego zakładu lecznictwa ambulatoryjnego.

Podsumowując, połączeniu podlegało 42 SPZOZ-ów, w wyniku połączenia powstało 20 „nowych" zakładów opieki zdrowotnej.

STUDIA PRZYPADKÓW

Opieka ambulatoryjna — Dolnośląskie Centrum Medyczne DOLMED S.A

Dolnośląskie Centrum Medyczne DOLMED S. należy do największych placówek lecznictwa otwartego we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku. Działa na rynku usług medycznych już od 1977 r. Zgodnie z założeniami początkowo funkcjonowało jako ośrodek badań przesiewowych, który pozwalał na wykonanie kompletu kilkudziesięciu badań, testów i analiz laboratoryjnych u pacjenta w ciągu ok. 3 godzin i przebadanie w ten sposób ok. 100 osób

dziennie. W roku 1982 z ośrodka badań przesiewowych nastawionego na wstępne, indywidualne diagnozowanie pojedynczych pacjentów przekształciło się w ośrodek wyspecjalizowany w prowadzeniu problemowo ukierunkowanych badań, dotyczących oceny stanu zdrowia określonych populacji. W 1990 r. rozpoczął się proces stopniowej restrukturyzacji placówki i dostosowanie do nowych uwarunkowań ekonomicznych, zmieniony i poszerzony został zakres badań, wymieniono wyeksploatowany sprzęt elektromedyczny. Pierwotny system komputerowy zastąpiony został siecią komputerową z własnym oprogramowaniem użytkowym. Z czasem DOLMED stal się wieloprofilową i w pełni skomputeryzowaną przychodnią, specjalizującą się głównie w świadczeniu usług z zakresu medycyny pracy oraz usług diagnostycznych, zarówno dla klientów instytucjonalnych, jak i pacjentów indywidualnych. Jako jedna z pierwszych placówek medycznych w Polsce DOLMED wprowadził własny cennik świadczonych usług, stwarzając możliwości wykonywania badań komercyjnych. Od roku 1999 Centrum stopniowo stawało się jedną z największych placówek lecznictwa otwartego we Wrocławiu. Zadeklarowało się tu ponad 30 tys. pacjentów, zaś dzienna liczba obsługiwanych pacjentów wzrosła do 1500 osób (15-krotny wzrost w porównaniu z założeniami roku 1977). W roku 2005 w związku z zaplanowanym przekształceniem DCDM DOLMED w spółkę akcyjną, z końcem roku zakończyła się działalność medyczna SPZOZ-u. Majątek Centrum został w całości wniesiony przez Samorząd Województwa aportem do utworzonej wcześniej spółki akcyjnej Dolnośląskie Centrum Medyczne SA. Obecnie DOLMED jest wieloprofilową, skomputeryzowaną przychodnią zatrudniającą ok. 200 osób, w tym ponad 70 lekarzy różnych specjalności. Z jej usług korzysta rocznie (w różnym zakresie) ponad 150 tys. pacjentów – głównie mieszkańców aglomeracji wrocławskiej. Podstawowa działalność firmy koncentruje się na następujących kierunkach: podstawowej opiece zdrowotnej, ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, medycynie pracy oraz diagnostyce laboratoryjnej i obrazowej. Ambulatoryjna opieka specjalistyczna obejmuje porady i konsultacje lekarskie oraz zabiegi medyczne, realizowane w kilkunastu wyodrębnionych poradniach specjalistycznych, wyposażonych w nowoczesny sprzęt medyczny i zatrudniających wysokiej klasy specjalistów (w tym profesorów) z wielu najbardziej poszukiwanych dziedzin medycyny. Miesięcznie udziela się prawie 10 tys. tego typu świadczeń specjalistycznych, głównie w takich dziedzinach jak ginekologia i położnictwo, dermatologia, chirurgia ogólna oraz urazowo-ortopedyczna, okulistyka, laryngologia, neurologia. Medycyna pracy to badania profilaktyczne (wstępne, okresowe i kontrolne) realizowane na rzecz pracowników zakładów pracy – firm, urzędów i instytucji, które mają podpisane z DCM DOLMED SA odpowiednie umowy w tym zakresie. Aktualnie dotyczy to prawie 1000 podmiotów z terenu Wrocławia i województwa wrocławskiego. Miesięcznie lekarze medycyny pracy zatrudnieni w poradni wydają ok. 2500 orzeczeń o przydatności do pracy, świadectw sanitarnych itp.

Analiza finansowa Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA w latach 2006-2007

Należy zwrócić uwagę na istotny wzrost przychodów netto (o 22%), który związany jest z większą liczbą pacjentów przyjmowanych przez DOLMED. Przychody rozkładają się równomiernie na kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia oraz świadczenia komercyjne — działalność apteki. Kapitał własny wzrósł o 9%, obecnie kapitał zakładowy spółki przekracza 16 mln zł.

W roku 2007 spółka wypracowała zysk netto na poziomie nieco ponad 1 mln zł; sytuacja znacząco uległa poprawie w porównaniu z rokiem 2006, w którym spółka osiągnęła stratę na poziomie ok. 300 tys. zł. Natomiast niepokojącym zjawiskiem jest wzrost poziomu zobowiązań ogółem o 17% w analizowanym okresie.

Tabela 21. Analiza dynamiki wybranych pozycji sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA w latach 2006-2007

Pozycje finansowe	**Dynamika (%)**
Aktywa ogółem	110
Zobowiązania ogółem	117
Kapitał własny	109
Przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów	122

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA za lata 2006-2007

Analiza sprawności działania spółki pokazuje, że sytuacja uległa minimalnej poprawie, w porównaniu z rokiem 2006, ponieważ wskaźnik rotacji należności był mniejszy (o 1 dzień) w porównaniu ze wskaźnikiem rotacji zobowiązań. Zatem spółka minimalnie ale jednak szybciej otrzymywała należności w porównaniu ze spłatą zobowiązań.

Tabela 22. Analiza sprawności działania Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED S.A. w latach 2006-2007

Wskaźniki obrotowości	**2006**	**2007**
Wskaźnik rotacji należności (w dniach)	25,90	23,28
Wskaźnik rotacji zobowiązań (w dniach)	25,38	24,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA za lata 2006-2007

Analizując zadłużenie przedsiębiorstwa poprzez wskaźnik zadłużenia ogółem, należy stwierdzić, że sytuacja uległa pogorszeniu. W roku 2006 zobowiązania ogółem stanowiły 10,6% aktywów ogółem, a już rok później 11,3%. Podobnie rzecz się ma w przypadku zadłużenia długoterminowego – w roku 2006 stanowiło ono 5,4% kapitału własnego a w 2007 r. 5,8%.

Tabela 23. Analiza zadłużenia Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA w latach 2006-2007

Wskaźniki zadłużeń	2006	2007
Zadłużenie ogółem	0,106	0,113
Wskaźnik zadłużenia długoterminowego	0,054	0,058
Wskaźnik pokrycia zadłużenia kapitałami własnymi	8,423	7,860

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA za lata 2006-2007.

Analiza rentowności za rok 2006 wykazuje, niestety, ujemny wynik finansowy zarówno brutto, jak i netto. Rok 2007 okazał się dużo lepszy, gdyż wynik na działalności operacyjnej, wynik brutto i netto odnotowały istotne wartości dodatnie. Co za tym idzie, w przypadku rentowności działalności operacyjnej w roku 2007 można stwierdzić, że każde 100 zł przychodu pozwalało wypracować 8 zł zysku na działalności operacyjnej.

Tabela 24. Analiza rentowności Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA w latach 2006-2007

Wskaźniki rentowności	2007
Rentowność działalności operacyjnej	0,08
Rentowność brutto	0,09
Rentowność netto	0,06
Rentowność kapitału własnego	0,06
Rentowność majątku	0,05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Medycznego DOLMED SA za lata 2006-2007.

Dolnośląskie Centrum Medyczne DOLMED SA charakteryzuje się bezpieczeństwem płynności finansowej oraz coraz bardziej korzystnymi wskaźnikami rentowności. Poziom aktywów obrotowych przewyższa wartość zobowiązań krótkoterminowych. Nie występują też przeterminowane zobowiązania. Wartość zobowiązań z tytułu wynagrodzeń zmalała o 80%.

Dolnośląskie Centrum Rehabilitacji – Kamienna Góra jako przykład opieki szpitalnej

Dolnośląskie Centrum Rehabilitacji Sp. z o.o. funkcjonuje na rynku usług medycznych jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej od 1 stycznia 2003 r.
Szpital specjalizuje się w leczeniu schorzeń narządu ruchu. Podstawę działalności szpitala stanowi 60. łóżkowy Oddział Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej, w którym leczeni są zarówno pacjenci zgłaszający się w trybie nagłym z powodu doznanych urazów czy też wypadków, jak również chorzy zakwalifikowani do leczenia planowego. Działalność Oddziału wspierana jest przez oddziały rehabilitacyjne, w których chorzy po przebytych zabiegach operacyjnych objęci są kontynuacją leczenia usprawniającego. W oddziałach rehabilitacyjnych leczeni są pacjenci zarówno w ramach rehabilitacji ogólnoustrojowej, jak i neurologicznej. W Oddziale Reumatologicznym hospitalizowani są chorzy w fazie zaostrzenia schorzenia reumatoidalnego. Poza standardową farmakoterapią, w Oddziale stosowana jest terapia lekowa w ramach programu terapeutycznego „leczenie reumatoidalnego zapalenia stawów i młodzieńczego zapalenia stawów o przebiegu agresywnym".

Wstępna analiza działalności Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji w latach 2005-2008 wskazuje na bardzo istotny wzrost przychodów z działalności (o 73% w roku 2008 w stosunku do roku 2004), co świadczy o wzroście liczby świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital w Kamiennej Górze. Niepokojącym zjawiskiem natomiast jest wzrost o prawie 100% zobowiązań ogółem.

Tabela 25. Analiza dynamiki wybranych pozycji sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji

Pozycje finansowe	**Dynamika 2008/2005 (w%)**
Aktywa ogółem	124
Zobowiązania ogółem	193
Zobowiązania długoterminowe	98
Kapitał własny	108
Zysk/strata na działalności operacyjnej	113
Zysk brutto	113
Zysk netto	118
Przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów	173*

*dynamika 2008/2004.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji za lata 2004-2008.

Sprawność działania spółki w latach 2004-2005 ulegała stopniowej poprawie. Wskaźnik rotacji należności zmniejszył się do poziomu 37 dni w roku 2008, w porównaniu z rokiem 2004, gdzie wyniósł 42 dni. Wydłużeniu natomiast uległ wskaźnik rotacji zobowiązań (z 52 dni do 56 dni). Zatem spółka szybciej otrzymywała należności w porównaniu ze spłatą zobowiązań w analizowanym okresie.

Tabela 26. Analiza sprawności działania Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji w latach 2004-2008

Wskaźniki obrotowości	2004	2005	2006	2007	2008
Wskaźnik rotacji należności (w dniach)	42,19	50,16	55,95	30,36	36,57
Wskaźnik rotacji zobowiązań (w dniach)	51,70	62,06	44,05	52,46	55,98

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji za lata 2004-2008.

Analizując zadłużenie przedsiębiorstwa poprzez wskaźnik zadłużenia ogółem, należy zauważyć, że sytuacja uległa pogorszeniu. W roku 2004 zobowiązania ogółem stanowiły 15% aktywów ogółem, a w roku 2008 już 29%. Podobnie rzecz się ma w przypadku wskaźnika pokrycia zadłużenia kapitałami własnymi (2,5 w roku 2008) – wskaźnik ten osiągał coraz to niższe wartości, co świadczy o wysokim ryzyku finansowym.

Tabela 27. Analiza zadłużenia Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji w latach 2004-2008

Wskaźniki zadłużenia	2004	2005	2006	2007	2008
Zadłużenie ogółem	0,15	0,18	0,15	0,28	0,29
Wskaźnik zadłużenia długoterminowego	0,00	0,00	0,01	0,12	0,11
Wskaźnik pokrycia zadłużenia kapitałami własnymi	5,86	4,46	5,57	2,61	2,50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji za lata 2004-2008.

Analiza rentowności za lata 2004-2008 wykazuje stabilizację – wskaźniki rentowności utrzymują się na stałym poziomie 0,02-0,03. Spółka nie od-

notowała straty na działalności, a poziom zysku w roku 2008 wzrósł o 13% w porównaniu z rokiem 2005. Co za tym idzie, w przypadku rentowności działalności operacyjnej w analizowanym czasie można stwierdzić, że każde 100 zł przychodu pozwalało wypracować od 2 do 3 zł zysku na działalności operacyjnej.

Tabela 28. Analiza rentowności Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji w latach 2004-2008

Wskaźniki rentowności	2005	2006	2007	2008
Rentowność działalności operacyjnej	0,03	0,02	0,02	0,02
Rentowność brutto	0,03	0,02	0,02	0,02
Rentowność netto	0,02	0,01	0,02	0,02
Rentowność kapitału własnego (ROE)	0,03	0,01	0,03	0,03
Rentowność majątku (ROA)	0,02	0,01	0,02	0,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Dolnośląskiego Centrum Rehabilitacji za lata 2004-2008.

Spółka cechuje się dobrą sprawnością działania, natomiast po względem zadłużenia wskaźniki wykazują tendencje niekorzystne. Pokrycie zadłużenia kapitałami własnymi malało w latach 2004-2008, co świadczy o wysokim ryzyku finansowym. Ze względu na poziom rentowności spółka wypracowywała stabilne wskaźniki.

Niepubliczny zakład opieki zdrowotnej Szpital Powiatowy w Kluczborku

Powiatowe Centrum Zdrowia NZOZ Szpital Powiatowy w Kluczborku od 2003 r. jest spółką akcyjna, której jedynym akcjonariuszem jest powiat kluczborski. Przekształceniom własnościowym szpitala, który zmieniając formę prawną miał 20 mln zł długu, towarzyszyły duże zmiany kadrowe. Szpital zatrudnia obecnie 202 pracowników, w SP ZOZ-ie pracowało ok. 150 osób więcej. Zredukowana została przede wszystkim administracja, personel gospodarczy, a w związku z redukcją liczby łóżek zmniejszyło się też zatrudnienie personelu średniego. Zarząd szpitala postawił natomiast na rozwój kadry medycznej. Szpital w Kluczborku był jednym z pierwszych szpitali w Polsce, który został przekształcony w spółkę akcyjną.

Należy zwrócić uwagę na istotny wzrost przychodów netto (ponad 2,5--krotny w latach 2005-2008), który związany jest z większą liczbą pacjentów przyjmowanych przez szpital. Kapitał własny został podwojony. Poziom zobowiązań ogółem zmniejszył się o 50%. Wynik finansowy spółki w latach 2004-2007 wykazywał znaczną tendencję rosnącą, natomiast w roku 2008 istotnie zmalał.

Tabela 29. Analiza dynamiki wybranych pozycji ze sprawozdań finansowych Szpitala Powiatowego w Kluczborku

Pozycje finansowe	Dynamika 2008/2005 (w %)
Aktywa ogółem	141
Zobowiązania ogółem	52
Kapitał własny	207
Zysk/strata na działalności operacyjnej	49
Zysk brutto	49
Zysk netto	48
Przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów	265

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Szpitala Powiatowego w Kluczborku za lata 2004-2008.

Analizując sprawność działania spółki można zauważyć, że sytuacja w latach 2004-2005 kształtowała się bardzo różnie. Najlepsza sytuacja miała miejsce w roku 2004 (gdzie cykl rotacji należności był niższy od cyklu zobowiązań). W roku 2008 różnica pomiędzy płatnością należności i zobowiązań wyniosła 38 dni na niekorzyść spółki. Zatem spółka szybciej realizowała zobowiązania niż otrzymywała należności.

Tabela 30. Analiza sprawności działania Szpitala Powiatowego w Kluczborku

Wskaźniki obrotowości	2004	2005	2006	2007	2008
Wskaźnik rotacji należności (w dniach)	49,67	30,81	43,66	34,80	48,90
Wskaźnik rotacji zobowiązań (w dniach)	63,44	19,28	17,82	26,30	11,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Szpitala Powiatowego w Kluczborku za lata 2004-2008.

Analizując zadłużenie przedsiębiorstwa poprzez wskaźnik zadłużenia ogółem należy stwierdzić, że sytuacja ulegała stopniowej poprawie. W roku 2004 zobowiązania ogółem stanowiły 43% aktywów ogółem, a w roku 2008 już tylko 16%.

Tabela 31. Analiza zadłużenia Szpitala Powiatowego w Kluczborku

Wskaźniki zadłużenia	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Zadłużenie ogółem	0,43	0,22	0,16	0,25	0,16
Wskaźnik zadłużenia długoterminowego	-	-	0,03	0,13	0,04
Wskaźnik pokrycia zadłużenia kapitałami własnymi	1,34	3,61	5,07	3,00	5,39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Szpitala Powiatowego w Kluczborku za lata 2004-2008.

Analiza rentowności za lata 2004-2008 wykazuje wzrost poziomu wskaźników rentowności (na działalności operacyjnej, majątku, brutto, netto, kapitału własnego) w latach 2006 i 2007, natomiast spadek ich wartości w roku 2008, co jest związane z istotnie niższym poziomem wypracowanego zysku przez spółkę.

Tabela 32. Analiza rentowności Szpitala Powiatowego w Kluczborku

Wskaźniki rentowności	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Rentowność działalności operacyjnej	0,14	0,09	0,11	0,12	0,03
Rentowność brutto	0,13	0,08	0,11	0,12	0,02
Rentowność netto	0,11	0,07	0,09	0,09	0,02
Rentowność kapitału własnego	0,39	0,27	0,29	0,25	0,09
Rentowność majątku	0,22	0,21	0,24	0,19	0,08

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Szpitala Powiatowego w Kluczborku za lata 2004-2008.

Podsumowując działalność szpitala w Kluczborku należy stwierdzić, że spółka osiąga bardzo dobre wyniki ze względu na poziom zadłużenia, który udało się istotnie obniżyć w roku 2008. Należy zauważyć, że zysk netto w latach 2004--2007 wzrastał średniorocznie o 37%.

Miejskie Zakłady Opieki Zdrowotnej w Żorach Sp. z o.o.

W latach 2004-2009 w Miejskich Zakładach Opieki Zdrowotnej w Żorach Sp. z o.o zostały przeprowadzone roboty budowlane polegające na adaptacji pomieszczeń:

– dla laboratorium mikrobiologicznego,
– dla apteki szpitalnej,
– dla celów pogotowia ratunkowego.

Działania te były współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Należy zwrócić uwagę na istotny wzrost przychodów netto (o 60% w roku 2008 w porównaniu z rokiem 2004), który związany jest z większą liczbą pacjentów przyjmowanych przez szpital. Kapitał własny wzrósł o 5%. Poziom zobowiązań ogółem zmniejszył się o 6%.

Tabela 33. Analiza dynamiki wybranych pozycji ze sprawozdań finansowych ZOZ-u w Żorach

Pozycje finansowe	Dynamika 2008/2004 (w %)
Aktywa ogółem	103
Zobowiązania ogółem	94
Kapitał własny	105
Zysk/strata na działalności operacyjnej	33
Zysk brutto	3
Zysk netto	32
Przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów	159

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej w Żorach za lata 2004-2008.

Analizując sprawność działania spółki można wysnuć wniosek, że sytuacja w latach 2004-2008 poprawiała się. Najlepsza sytuacja miała miejsce w roku 2008 (gdzie cykl rotacji należności był porównywalny do cyklu zobowiązań).

Tabela 34. Analiza sprawności działania ZOZ-u w Żorach

Wskaźniki obrotowości	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Wskaźnik rotacji należności	108,36	86,29	48,64	43,68	35,09
Wskaźnik rotacji zobowiązań	74,68	45,50	42,51	42,91	36,64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej w Żorach spółka z o.o. za lata 2004-2008.

Analizując zadłużenie przedsiębiorstwa poprzez wskaźnik zadłużenia ogółem, należy stwierdzić, że sytuacja uległa minimalnej poprawie. W roku 2007 zobowiązania ogółem stanowiły 17% aktywów ogółem, a w roku 2008 już tylko 13%. Podobnie rzecz się ma w przypadku zadłużenia długoterminowego,

Tabela 35. Analiza zadłużenia ZOZ-u w Żorach

Wskaźniki zadłużenia	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Zadłużenie ogółem	0,14	0,16	0,17	0,15	0,13
Wskaźnik zadłużenia długo-terminowego	0,00	0,07	0,08	0,04	0,03
Wskaźnik pokrycia zadłużenia kapitałami własnymi	5,99	5,43	4,99	5,82	6,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej w Żorach spółka z o.o. za lata 2004-2008.

Analiza rentowności wskazuje, że najlepszym okresem był rok 2004. Każde 100 zł przychodu pozwoliło wypracować 10 zł zysku, a w roku 2008 tylko 2 zł. W roku 2007 spółka odnotowała stratę na poziomie 400 tys. zł

Tabela 36. Analiza rentowności ZOZ-u w Żorach

Wskaźniki rentowności	2004	2005	2006	2007	2008
Rentowność działalności operacyjnej	0,10	0,08	0,02	-0,02	0,02
Rentowność brutto	0,98	0,07	0,01	-0,02	0,02
Rentowność netto	0,08	0,06	0,01	-0,02	0,02
Rentowność kapitału własnego	0,06	0,05	0,01	-0,03	0,02
Rentowność majątku	0,05	0,04	0,01	-0,02	0,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej w Żorach Sp. z o.o. za lata 2004-2008.

Jak wynika z przedstawionych danych, spółka z roku na rok poprawiała wskaźniki dotyczące sprawności działania. Z roku na rok osiąga coraz lepsze wyniki ze względu na poziom zadłużenia. W analizowanym okresie osiągała dodatnie wyniki finansow,e z wyjątkiem roku 2007, w którym osiągnęła stratę na poziomie 400 tys. zł.

4.3.5. Rewitalizacja terenów poprzemysłowych

Wykorzystanie idei partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie rewitalizacji dziedzictwa poprzemysłowego

4.3.5.1. Wstęp

Niniejsza część pracy poświęcona jest zagadnieniom związanym ze specyficzną działalnością jednostek terytorialnych – wykorzystaniu zasobów w postaci obiektów wchodzących w skład dziedzictwa kulturowego w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego. Proces rewitalizacji jest niezwykle złożony, czego dowodem jest m.in. wielość definicji. W części poświęconej wyjaśnieniu pojęć wskazano związek między rewitalizacją a obecnością różnych aktorów, w tym publicznych i prywatnych. Daje się zauważyć, że rewitalizacja obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe bez finansowego wkładu partnera prywatnego byłaby bardzo trudna, czego dowodem są inwestycje prowadzone w Łodzi (Manufaktura, adaptacje zabudowań historycznych na biura, mieszkania). Celem tej części pracy jest wskazanie istnienia bardzo istotnego połączenia dziedzictwa kulturowego w mieście poprzemysłowym z zagadnieniami partnerstwa publiczno-prywatnego. Związki te już w obecnej chwili są dostrzegalne, ale należy się spodziewać, że będą one się umacniały i rozwijały, a umiejętne ich wykorzystanie będzie miało bardzo duży wpływ na rozwój jednostki terytorialnej, która dysponuje zasobami dziedzictwa materialnego w postaci budynków, budowli i obszarów.

4.3.5.2. Rewitalizacja i dziedzictwo kulturowe w literaturze polskiej

Poniższa część rozważań zawiera wyjaśnienie pojęć takich jak rewitalizacja czy dziedzictwo kulturowe, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w procesie zachowania i odnowy obiektów historycznych.

Na początku warto zwrócić uwagę, w jaki sposób rozpatrywane jest pojęcie dziedzictwa kulturowego. M.W. Kozak analizuje definicję dziedzictwa kulturowego[504] przyjętą przez ONZ, która koncentruje się na obiektach materialnych i uwzględnia trzy główne ich grupy:

1) zabytki architektury, rzeźby i malarstwa, przedmioty lub struktury archeologiczne, inskrypcje, jaskinie mieszkalne, które mają wybitną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub innej dziedziny nauki;
2) grupy budynków, tj. grupy pojedynczych lub połączonych budynków, które ze względu na swoją architekturę, jednorodność lub położenie w krajobrazie odgrywają w nim ważną rolę miejsca-wytwory ludzi lub konglome-

[504] M. W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój między starym a nowym paradygmatem,* Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009, s. 87.

raty stworzone przez naturę i ludzi oraz obszary zawierające stanowiska archeologiczne, które są wartościowe z historycznego, estetycznego, etnograficznego lub antropologicznego punktu widzenia.

W definicji tej zostały więc wyróżnione materialne wytwory, które są dziełem ludzkich rąk. Kozak przytaczając tę definicję nie bierze pod uwagę wizualnego i technicznego stanu tych obiektów. Definicja stanowi fundament do dalszego rozpatrywania dziedzictwa historycznego, przemysłowego i kulturowego, gdyż pozostawia ona możliwość adaptacji jej w zależności od tego, czy mamy na myśli dziedzictwo kulturowe czy pofabryczne.

Równie ogólne są dywagacje Jędrysiaka[505], który charakteryzując dziedzictwo kulturowe, mówi, iż jest ono dorobkiem materialnym i duchowym kolejnych pokoleń, dodatkowo stanowi część historii każdego społeczeństwa. Jest to bardzo ważna definicja, ponieważ zwraca uwagę na historyczny wymiar dziedzictwa kulturowego, czyli konieczność zachowania go dla przyszłych pokoleń. Powoduje to konieczność podjęcia działań konserwatorskich, budowlanych, architektonicznych i planistycznych, których celem nadrzędnym będzie zachowanie tych obiektów dla przyszłych pokoleń. W samej definicji brakuje wymiaru ekonomicznego, który jest ważnym uzupełnieniem, zwłaszcza gdy chodzi o zachowanie i adaptację obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe, chociaż autor zwraca uwagę na ekonomiczno-społeczne możliwości wykorzystania zasobów dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza jeśli chodzi o turystykę[506]. Ten sam autor przedstawia definicję dziedzictwa przemysłowego; stwierdza, że są to zabytki budownictwa przemysłowego oraz techniki (w tym maszyn i infrastruktury technicznej), które powstały w epoce silnej industrializacji, czyli związane są z działalnością produkcyjną podejmowaną w tamtym okresie. Jak zaznacza Jędrysiak, do tej grupy zabytków zaliczane są także obiekty związane z różnymi formami transportu, m.in. z transportem kolejowym, rzecznym, morskim i lądowym wraz z infrastrukturą. Tę grupę obiektów określa się mianem nieruchomych dóbr kultury[507]. O wiele bardziej dyskusyjne jest samo pojęcie rewitalizacji, które często jest błędnie używane jako synonim rekonstrukcji, rehabilitacji, adaptacji. Wszystkie wymienione zawierają się w pojęciu rewitalizacji, natomiast stosowanie ich zamiennie jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Akcentuje to mocno szczególnie S. Kaczmarek[508], która za rewitalizację uważa sekwencję planowanych działań, w tym o charakterze naprawczym, których celem jest ożywienie gospodarcze oraz zmiana struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta m.in. poprzez wprowadzenie na te obszary nowych funkcji. Dzięki temu uzyskuje się nowy sposób organizacji

[505] T. Jędrysiak, *Turystyka kulturowa,* PWE, Warszawa 2008, s. 25.
[506] *Ibidem,* s. 38-39
[507] *Ibidem,* s. 57
[508] S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast,* Wydawnictwo UŁ, Łódź 2001, s. 16-23.

i funkcjonowania przestrzeni.

M. Stangel[509], rozpatrując pojęcie rewitalizacji, przytacza definicję Zuziaka, który to za rewitalizację obszarów śródmiejskich, gdzie często występuje wysoki współczynnik występowania zabudowy historycznej, uważał zmiany strukturalne, które polegają na wzmacnianiu aktywności i atrakcyjności jego przestrzeni poprzez skoordynowane działania oparte na strategii sektorów publicznego i prywatnego. Bardzo ważny jest tutaj akcent położony na ścisłą, strategiczną współpracę sektorów publicznego i prywatnego.

Na ścisły związek między procesem rewitalizacji a dziedzictwem materialnym (wraz z jego atrakcyjnością turystyczną) zwracają uwagę S. Korenik i J. Słodczyk[510], którzy wskazują, iż charakterystycznym elementem programu rewitalizacji jest zachowanie najciekawszych i najcenniejszych fragmentów starej zabudowy przemysłowej, traktowanych jako dziedzictwo kultury materialnej. Często tereny te są chętnie odwiedzaną atrakcją turystyczną.

M. Murzyn w zaproponowanej definicji rewitalizacji kładzie nacisk na konieczność współpracy między sektorami publicznym i prywatnym, wskazując iż rewitalizacja „powinna być inicjowana, realizowana i stymulowana przede wszystkim przez władze publiczne, które motywowane chęcią ożywienia obszaru, dążąc do realizacji określonej strategii, oddziałują na wybrany charakter problemowy. Jednocześnie jednak, w ramach systemu gospodarki rynkowej, ważnymi aktorami na scenie miejskiej są instytucje i podmioty prywatne, które mogą – ale nie muszą realizować strategii proponowanej przez władze miasta."[511] Murzyn zwraca uwagę na różnych interesariuszy procesu rewitalizacji, szczególnie na instytucje prywatne, które z jednej strony są klientami, a z drugiej mogą być bardzo poważnym podmiotem dysponującym środkami finansowymi, koniecznymi do uruchomienia i prowadzenia prac renowacyjnych i odnowy obiektów czy obszarów historycznych.

W podobnym tonie definicję i cele rewitalizacji formułowane są w pracy pod redakcją T. Markowskiego i D. Stawasz, gdzie autorzy zwracają uwagę, że rewitalizacja polega na tworzeniu w zdegradowanych obszarach miasta (najczęściej śródmiejskich) dogodnych warunków lokalowych, infrastrukturalnych do rozwoju sektora MSP, działalności edukacyjnej, kulturalnej, atrakcyjnych warunków do zamieszkania itd. Wymaga to zmiany struktury i funkcjonalności obszarów, w tym zagospodarowania przestrzeni, licznych wyburzeń, remontów, modernizacji, przemieszczeń ludności w skali miasta. Rewitalizacja powinna być przedsięwzięciem planowym, długookresowym i kosztownym, zatem musi być bardzo

---

[509] M. Stangel, *Odnowa miast w społeczeństwie informacyjnym. Technologie informacyjne i komunikacyjne w procesach rewitalizacji,* Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009, s. 44.

[510] S. Korenik, J. Słodczyk, *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 152.

[511] M. A. Murzyn, *Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2006, s. 41-42.

mocno oparta na zasadach zarządzania. Wymaga zaangażowania nie tylko władz miasta, lecz różnych podmiotów, instytucji, organizacji, prywatnych inwestorów, a także samych mieszkańców[512]. Autorzy zwracają zatem uwagę na konieczność ujmowania w procesie rewitalizacji potrzeb różnych aktorów oraz próby wprowadzania zasad współrządzenia, gdzie poszczególni uczestnicy mają możliwość włączania się i składania propozycji już we wczesnych fazach koncepcyjnych.

T. Markowski[513] wskazuje wprost, że jednym z warunków skutecznego procesu rewitalizacji w długiej perspektywie czasu jest współpraca między władzami lokalnymi (które są właścicielem nieruchomości, ziemi oraz posiadają prawną legitymację rozporządzania mieniem) a inwestorami prywatnymi, którzy posiadają kapitał. Autor stwierdza, że jeśli chce się zmniejszyć ryzyko takich inwestycji jak rewitalizacja, a tym samym skrócić czas zwrotu poniesionych nakładów przez różnych aktorów, trzeba doprowadzić do dużego skumulowania inwestorów. Dla tych celów niezbędny jest udział władzy publicznej. Działania tego podmiotu powinny mieć charakter integrujący, a nierzadko inicjujący. Aby programy rewitalizacji miały szansę realizacji efektywnej ekonomicznie oraz czasowo, niezbędna jest tutaj współpraca publiczno-prywatna. Oprócz bezpośredniego zaangażowania kapitału publicznego i prywatnego konieczna jest także pomoc w formie kredytów spłacanych w długim okresie, rządowe gwarancje kredytowe, dobra wizja przestrzennego zagospodarowania oraz konsekwentny i czytelny mechanizm zwrotu poniesionych nakładów.

Należy zwrócić uwagę, iż w obszarze pojęcia rewitalizacji mieszczą się także działania o charakterze restrukturyzacji terenów poprzemysłowych i pomilitarnych[514].

Syntetyczne pojęcie rewitalizacji proponuje A. Polko, który stwierdza, że odnową lub rewitalizacją można nazwać zmiany mające na celu poprawę zagospodarowania przestrzeni, często zdegradowanej i stwarzającej różnego rodzaju problemy[515].

Można również zauważyć, iż bardzo często o dziedzictwie kulturowym mówi się przy okazji tożsamości miasta czy jednostki. Dziedzictwo kulturowe wpisuje się doskonale w tożsamość danej jednostki i na tej podstawie jest włączane w proces budowania wizerunku miasta oraz inne działania promocyjne miasta. Budowanie tożsamości miasta czy kreowanie wizerunku w oderwaniu od posiadanych zasobów także w postaci dziedzictwa kulturowego jest uzasadnione, ale tylko wtedy, gdy owe zasoby są niezidentyfikowane, mają pośredni wpływ na jednostkę i jej historię, a ich niewielka liczba powoduje słabe oddziaływanie na jednostkę terytorial-

---

[512] T. Markowski, D. Stawasz , *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007, s. 38.

[513] T. Markowski, *Zarządzanie…*, s. 128.

[514] *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003, s. 16.

[515] A. Polko, *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2005, s. 78.

ną. W innym wypadku pomijanie jakichkolwiek swoich zasobów, tym bardziej cennych historycznie, w procesach kreowania, wzbudzania czy odbudowy tożsamości i wizerunku jest co najmniej nieracjonalne.

W. Ostrowski[516] uważa, iż współcześni budowniczowie, ale również planiści i politycy, którzy mają wpływ na podejmowanie decyzji odnośnie do kształtu rozbudowy czy przebudowy miast powinni umieć zidentyfikować to, co w dziedzictwie kulturowym jest najcenniejsze. Mogą to być zarówno pomniki architektury, budynki, budowle (cenne z punktu widzenia historii miasta, regionu, kraju), jak i inne obiekty, które związane są z danym miastem. Z drugiej strony zarządzający miastem, jego przestrzenią, muszą postarać się znaleźć optymalne rozwiązanie, jeśli chodzi o konieczność wyburzeń pewnych obiektów, które wchodzą w skład dziedzictwa. W. Ostrowski[517] wskazuje, że kategoryczne przeciwstawianie się takim rozbiórkom nie powinno mieć miejsca, jeśli chodzi o inwestycje konieczne i społecznie akceptowalne. Widać zatem, ze autor zwraca baczną uwagę na badanie potrzeb i preferencji mieszkańców oraz poszukiwanie rozwiązań, które będą odpowiedzią na zapotrzebowanie różnych interesariuszy. Problemem może być stwierdzenie, które inwestycje są konieczne i ważne z punktu widzenia społeczeństwa? O jakie społeczności chodzi? Czy chodzi o mieszkańców kwartału, dzielnicy, miasta, regionu czy kraju? Jest to istotna kwestia, gdyż rewitalizacja i adaptacja mogą mieć bardzo duży, spektakularny zasięg i wymiar (np. planowana rewitalizacja obszaru centrum Łodzi), zatem efekty i wpływ będzie można rozpatrywać z punktu widzenia oddziaływania lokalnego, regionalnego i międzynarodowego. Dodatkowo trzeba pamiętać, że ponieważ punkt widzenia jednostek (pojedynczych interesariuszy) może być inny niż stanowisko większej zbiorowości, pojawiają się również dyskusje, kto powinien reprezentować interesy danej grupy w trakcie procesu konsultacji społecznych. Z punktu widzenia miasta jako całości istotny jest proces rewitalizacji obszarów, gdzie nagromadzone są obiekty poprzemysłowe. Zrewitalizowane obiekty mogą służyć przez następne lata, być wykorzystane do pełnienia nowych funkcji, a efekt dyfuzji, jaki może wywołać rewitalizacja, pociągnie za sobą wzrost atrakcyjności terenów okalających rewitalizowany obszar, zarówno jeśli chodzi o poziom lokalny, jak i narodowy i międzynarodowy. Punkt widzenia członków społeczności lokalnej może być zupełnie inny. Sposób wykorzystania przestrzeni, który znali oraz akceptowali przez wiele lat, teraz zostanie zmieniony, być może konieczne okaże się wyprowadzenie obecnych mieszkańców w inne rejony miasta na rzecz pozyskania nowych, reprezentujących inny status materialny i społeczny. Jako siłę sprawczą, która wywołała ten „zły łańcuch", mieszkańcy postrzegają inwestora prywatnego, nawet jeśli nie jest on wskazany, wyłoniony, czy nawet go nie ma. W tym ostatnim przypadku mieszkańcy są w stanie przyjąć, że działania inspirowane są funkcjonowaniem bliżej nieokreślonego lobby, na czele którego stoi obcy kapitał. Widać tu bez wątpienia

[516] W. Ostrowski, *Wprowadzenie do historii budowy miast. Ludzie i środowisko,* Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001, s. 227.
[517] *Ibidem*, s. 227 i nast.

bardzo poważny konflikt, który może zaistnieć w przypadku ingerencji w obszary poprzemysłowe. Nie jest istotny stan zachowania takich obiektów, bardziej liczy się fakt ingerencji w istniejącą strukturę i tkankę, nawet jeśli jest ona w znacznym stopniu zdegradowana. Takie konflikty mają bardzo burzliwy, również medialny przebieg, co z punktu widzenia założonych celów polityki *public relations* organizacji nie jest potrzebne i mile widziane w przypadku partnerów prywatnych. Dlatego też to partner publiczny powinien wziąć na siebie ciężar odpowiedzialności za przygotowanie infrastruktury na obszarach rewitalizowanych, również jeśli chodzi o przygotowanie społeczeństwa na obecność partnera prywatnego. Może również wystąpić sytuacja, kiedy nadszarpnięte zaufanie do partnera publicznego spowoduje społeczne oczekiwania partycypacji partnera prywatnego, który działając na transparentnych zasadach będzie w stanie adaptować, rewitalizować obiekty pofabryczne. W. Ostrowski zwraca uwagę, że salomonowym rozwiązaniem powinno być poszukiwanie takiego terenu pod inwestycje (bez względu na rodzaj inwestycji), który nie zagrażałby istnieniu dziedzictwa kulturowego, łącznie z poszukiwaniem terenu oddalonego od centrum miasta zgodnie z założeniami lokalizacyjnymi przyjętymi na podstawie przeprowadzonych badań marketingowych.

Można zadać pytanie, czy obiekty, których stan grozi niebezpieczeństwem dla zdrowia i życia, ale są cenne z punktu widzenia historii miasta czy regionu, również należy wyburzyć czy z cała stanowczością zachować w niezmienionym stanie? Jakie będą losy takich obiektów, gdy żaden inwestor nie będzie zainteresowany adaptacją do wymogów stawianych przez rynek?

Ciekawe rozwiązanie powyższego problemu proponuje S. Kaczmarek[518], która wskazuje, iż współczesność pociąga za sobą wymóg podjęcia decyzji odnośnie do zmian na terenie poprzemysłowym, który będzie adekwatny do bieżących potrzeb. W efekcie tego rewitalizacja takich obszarów to proces, w którym część dziedzictwa jest wyburzana, a część znacznie przekształcana. Pomimo bardzo istotnych zmian w adaptowanych obiektach ich historia jest bardzo ważnym elementem tożsamości miejsca. Bardzo często historia danego obiektu jest wykorzystywana przez właściciela nieruchomości jako element marketingu miejsca jako symbol przetrwania, zmian, nadejścia nowego czasu. Badacze z innych krajów zwracają uwagę, że w perspektywie wieloletniej patrzenie tylko przez pojedyncze symbole historyczne w mieście (budynki, budowle) jest błędem, należy prowadzić działania na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznych, a nie tylko wybranych budynków, które będąc symbolami marketingowymi, mogą nie spowodować wzrostu zainteresowania obszarem, miastem w oczach innych, potencjalnych inwestorów.

W. Pęski zwraca uwagę na to, że inwestycje związane z rewitalizacją miast charakteryzują się dużym stopniem ryzyka i nie zawsze przynoszą zysk, na ogół są jednak bardzo potrzebne ze względów społecznych. Konieczne jest więc finansowanie ich zarówno ze źródeł prywatnych, jak i publicznych. Środki publiczne mu-

[518] S. Kaczmarek, *Rewitalizacja*..., s. 49 i nast.

szą pochodzić z funduszy miejskich oraz z dotacji rządu centralnego[519]. Spostrzeżenie Pęskiego jest komplementarne z wcześniej przedstawionymi argumentami Markowskiego dotyczącymi konieczności współfinansowania rewitalizacji przez partnerów prywatnych oraz zakresu przeprowadzania działań związanych z odnową miast.

Uczestnictwa partnera prywatnego nie należy ograniczać jedynie do przekazywania środków pieniężnych na inwestycję. Oczywiście, taki model wydaje się być najprostszy z punktu widzenia władz miast, ale szybko może się obrócić przeciwko nim w przypadku sytuacji kryzysu gospodarczego. Ważny jest również wkład merytoryczny i organizacyjny partnerów biznesowych. Posiadane zasoby finansowe oraz kultura organizacyjna w sektorze prywatnym wymuszają dokładną analizę opłacalności inwestycji. W takiej analizie powinna być zawarta informacja o rodzaju działalności, profilu działalności, który najbardziej pasuje z punktu widzenia ekonomicznej opłacalności i zwrotu poniesionych nakładów w czasie, a także norm społecznych. Decyzje podejmowane przez partnera biznesowego uzasadnione są gospodarczo. Jeśli w trakcie prowadzenia analiz okaże się, iż nie jest opłacalne adaptowanie danych obiektów, ponieważ są one w stanie zagrażającym funkcjonowaniu, inwestor prywatny nie podejmie się działań zmierzających do utrzymania danej budowli. Inaczej będzie w przypadku inwestora publicznego. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego będzie często celem nadrzędnym w stosunku do ekonomicznego wymiaru takich prac. Widać tutaj różnicę pomiędzy sektorem prywatnym, a władzą publiczną, która może wystąpić w przypadku inwestycji „trudnych", czyli uzasadnionych z punktu widzenia zachowywania dziedzictwa, zaś mniej zasadnych z punktu widzenia gospodarki.

Partycypacja partnera prywatnego powinna mieć charakter długotrwały, a zasady sektora biznesowego w zarządzaniu zrewitalizowanymi obiektami poprzemysłowymi powinny być rozpowszechniane. Odpowiednie metody promocji oraz czerpania korzyści nie powinny być postrzegane jako upadek dziedzictwa kulturowego w mieście poprzemysłowym, lecz jako wejście w nową erę profesjonalnego zarządzania, opartego na zdrowych zasadach z jednej strony zarządzania finansami, z drugiej zaś strony godzenia i reprezentowania interesu publicznego. Może to świadczyć o niezwykłej wartości takich obiektów już zaadaptowanych do pełnienia określonych funkcji. Z jednej strony fakt przywrócenia tam życia, z drugiej identyfikacja społeczeństwa z danym terenem mogą przynieść efekt dyfuzji, rozpowszechniania się podobnego modelu zarządzania na inne, podobne obiekty czekające na odnowienie.

4.3.5.3. Atrakcyjność turystyczna dziedzictwa poprzemysłowego

Innym bardzo ważnym kontekstem wykorzystania dziedzictwa jest promocja miasta przez dziedzictwo materialne. Problem, który pojawia się, kiedy brak jest odpowiedniej infrastruktury turystycznej, a z drugiej strony walory turystyczne danego miasta nie są dostrzegane przez jego interesariuszy. Istnieje zatem luka pomiędzy posiadanymi zasobami a komunikowaniem ich atrakcyjności turystom lub potencjalnym turystom.

---

[519] W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999, s. 197.

Na ścisły związek między dziedzictwem kulturowym a turystyką zwraca uwagę T. Jędrysiak, mówiąc, iż „dziedzictwo kulturowe i turystyka są ze sobą nierozerwalnie związane. Dziedzictwo kulturowe przyciąga turystów a z kolei w turystyce kieruje się uwagę właśnie na dziedzictwo. Dziedzictwo kulturowe może być czynnikiem stymulującym rozwój turystyki, pod warunkiem że jest ono rozpoznane i odpowiednio wykorzystane[520].”

W ciągu ostatnich dziesięciu lat daje się zauważyć zainteresowanie Polską, jako krajem atrakcyjnym turystycznie. Dane udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny zdają się potwierdzać to przypuszczenie, ze wskazaniem, że liczba osób odwiedzających nasz kraj waha się od trzech lat na poziomie 6-6,5 mln przekroczeń granicy Polski. Ponieważ Polska w grudniu 2007 r. została włączona do obszaru i Systemu Informacyjnego Schengen, nie jest możliwe wskazanie danych z tego źródła (GUS) za rok 2008. Również dane z ostatnich dni grudnia roku 2007 są niepełne, ponieważ nie obejmują ostatnich 10 dni roku 2007, ze względu na fakt wejścia do strefy Schengen. Z drugiej strony fakt przekroczenia granicy nie mówił za wiele o celu podróży do Polski, który również mógł być różny, a z drugiej strony mógł również się zmieniać. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że między rokiem 2000 a 2007 zanotowano bardzo istotny spadek w wysokości niemal 25% w wielkości przyjazdów turystów do Polski. Dane te są bardzo przejrzyście udokumentowane w tabeli 37 oraz zilustrowane na wykresie 7.

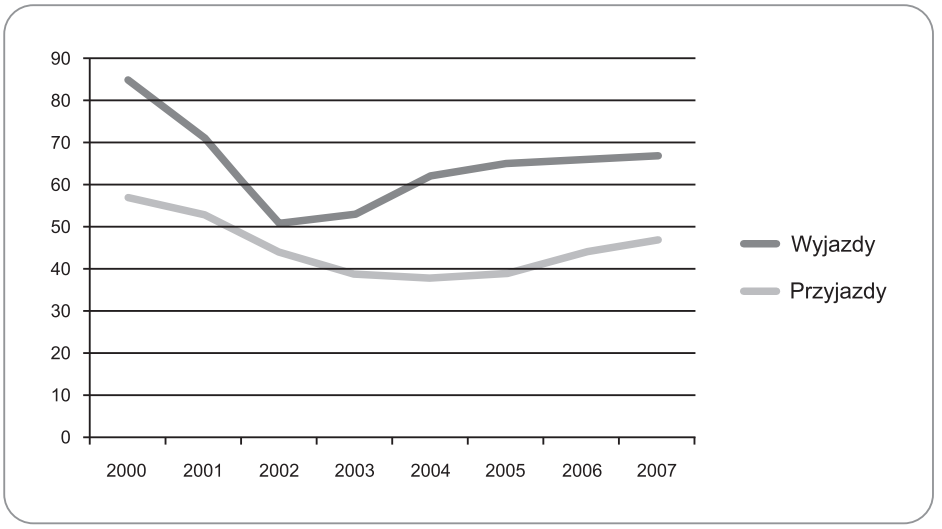
Tabela 37. Przyjazdy do Polski i wyjazdy z Polski

Wyszczególnienie	**Ogółem liczba przekroczeń granicy**	**W tym:**	
		Przyjazdy cudzoziemców	**Wyjazdy obywateli polskich za granicę**
2000	278 409	84 515	56 677
2005	208 460	64 606	40 841
2006	217 041	65 115	44 696
2007	221 638	64 883	46 881
Przejścia graniczne (przekroczenia w roku 2007)			
drogowe	198 494	59 838	40253
kolejowe	4 503	1 792	681
lotnicze	16 804	2 884	5365
morskie	1 815	360	580
rzeczne	22	9	2

Źródło: Dane GUS.

[520] *Ibidem,* s. 38-39

Wykres 7. Przyjazdy do Polski i wyjazdy z Polski



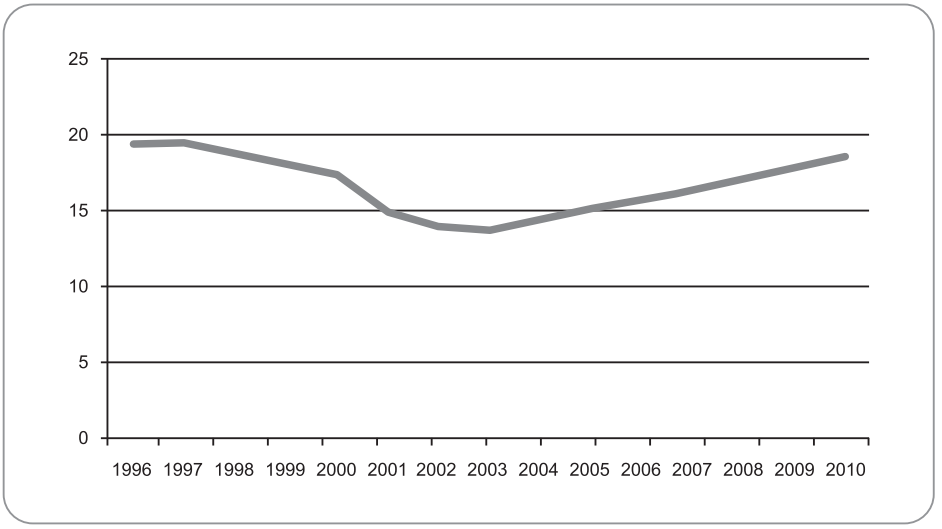
Źródło: Dane GUS.

Jak wskazują prognozy przedstawione przez Polską Organizację Turystyczną[521], liczba turystów zagranicznych zwiększy się najsilniej w roku 2012. Ma to związek z planowanymi Mistrzostwami Europy w piłce nożnej, które odbędą się w Polsce i Ukrainie w roku 2012. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że prognoza może okazać się myląca i nie odzwierciedlić tego, co rzeczywiście będzie działo się na rynku turystycznym w Polsce i na świecie. Istnieje kilka powodów, by tak twierdzić: prognoza POT powstała w momencie kiedy cena za baryłkę ropy naftowej była o wiele wyższa niż w chwili obecnej, wzrastała liczba podróży samolotem pomimo pojawiających się sygnałów i działań przewoźników, którzy podwyższą cenę biletu lotniczego. Kolejnym elementem, który może mieć wpływ na stopień spełnienia tej prognozy, jest kryzys gospodarczy, który dotknął zarówno Stany Zjednoczone jak i Europę.

Dziedzictwo kulturowe jest niezwykle istotnym elementem zasobów turystycznych danego regionu, zwłaszcza z punktu widzenia zasobów kulturowych. Należy w tym momencie wnieść poważne zastrzeżenie, iż dziedzictwo kulturowe w postaci obiektów poprzemysłowych nie zawsze stanowi element infrastruktury turystycznej, również nie zawsze jest elementem zasobów turystycznych danego miasta i regionu. Promocja w tym wypadku przybierać powinna inne formy, inni powinni być również klienci. Osoby, które zainteresowane są dziedzictwem poprzemysłowym będą oczekiwały zupełnie innych informacji aniżeli potencjalni inwestorzy, którzy chcą ulokować inwestycję.

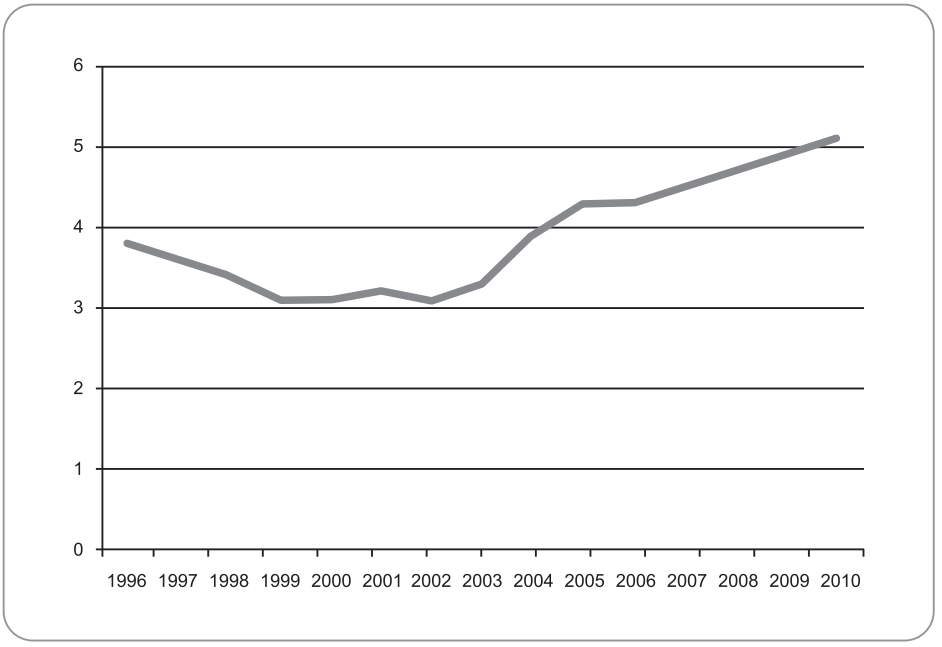
[521] Dostęp przez www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc, dnia 20 lutego 2010 r.

Wykres 8. Przyjazdy turystów zagranicznych do Polski w mln osób



Źródło: Oszacowania i prognozy Instytutu Turystyki.

Wykres 9. Turyści zagraniczni w obiektach zakwaterowania zbiorowego w Polsce (w mln zł.)



Źródło: Dane GUS

Trzeba zdać sobie sprawę, że nie wszyscy turyści będą zaciekawieni obiektami poprzemysłowymi, a już na pewno nie tylko obiektami poprzemysłowymi. Trudno zatem byłoby zbudować atrakcyjną ofertę turystyczną bazując tylko i wyłącznie na obiektach pofabrycznych. Oczywiście mogą one stanowić fundament do stworzenia takiej oferty, nie powinny natomiast być jej jedyną atrakcją. W innym wypadku jednostce terytorialnej grozi skupienie się tylko i wyłącznie na pewnej specyficznej grupie turystów, których zainteresowania dotyczą tylko (lub w głównej mierze) obiektów pofabrycznych w różnym stanie zachowania. Jeśli miasto zadecyduje, że chce się skupić tylko na tej wybranej grupie, to musi taką grupę bardzo dokładnie zidentyfikować i opisać pod względem cech społeczno-demograficznych, miejsca zamieszkania, również zwyczajów, co pozwoli na stworzenie oferty, która będzie w stanie zainteresować te osoby i skłonić do odwiedzenia danego miasta. Jeżeli jednak obiekty poprzemysłowe, które bez wątpienia stanowią niezwykle ważną część lokalnego dziedzictwa kulturowego, nie są jedynym fundamentem budowania oferty promocyjnej, a jedynie są jej uzupełnieniem, rozszerza to kategorię klienta docelowego, którego celem głównym w tym wypadku nie zawsze jest odwiedzenie miasta przepełnionego starymi budynkami pofabrycznymi, ale które ma do zaoferowania ciekawy sposób spędzania czasu wolnego. Obie kategorie poniekąd wymuszają na aktorach publicznych konieczność stworzenia odpowiedniej infrastruktury, jak również adaptację pewnych obiektów na potrzeby różnych odbiorców. Jeżeli chodzi o identyfikację klientów docelowych materialnego dziedzictwa poprzemysłowego, to można tu wymienić kilka grup interesariuszy:

1) deweloperzy — inwestorzy poszukujący miejsca na inwestycje:

– fabryki,
– powierzchnie biurowe,
– powierzchnie mieszkaniowe;

2) osoby zainteresowane wykorzystaniem obiektów stanowiących dziedzictwo poprzemysłowe:

– potencjalni pracownicy,
– potencjalni mieszkańcy;

3) władze miasta
4) mieszkańcy:

– mieszkańcy obszaru, na terenie którego znajdują się obiekty wchodzące w skład dziedzictwa,
– inni mieszkańcy miasta;

5) Turyści:

– krajowi
– zagraniczni.

Rozpatrując trzecią kategorię podmiotów – władze miasta — można stwierdzić, że władze lokalne są zainteresowane adaptacją obiektów poprzemysłowych z kilku przyczyn. Najważniejsze z nich to:

1. Wykorzystanie wolnej powierzchni pod inwestycje:

– biurowe,
– mieszkaniowe,
– produkcyjne;

2. stworzenie, uwolnienie nowych terenów pod inwestycje;
3. przekazanie pakietu odpowiedzialności za utrzymanie, adaptację i wykorzystanie tych obiektów (wraz z kalkulacją ewentualnych zysków w przyszłości).

Miasta poprzemysłowe, które w swoich zasobach posiadają budynki pofabryczne, często niszczejące i zdegradowane, mają ograniczone możliwości skutecznego działania. Mogą albo uwolnić przestrzeń, wyburzając takie obiekty (przy założeniu, że budynki te nie są chronione prawnie), albo będą je adaptować. Ponieważ adaptacja istniejących budynków do nowych potrzeb jest zabiegiem czaso-chłonnym oraz kosztochłonnym, jednostce samorządowej trudno jest udźwignąć koszty prowadzenia takiej adaptacji czy skromnego projektu rewitalizacji. Jest to niezwykle ważny punkt rozważań dotyczących wykorzystania dziedzictwa kulturowego i jego rewitalizacji ze szczególnym uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ wskazuje istotną potrzebę uczestnictwa partnera prywatnego jako podmiotu dysponującego kapitałem, a także umiejętnościami organizatorskim. Partner prywatny finansując budowę odpowiedniej infrastruktury, powinien w zamian za to mieć udział w zyskach z tej inwestycji. Jakie są możliwe koszty, a jakie możliwe zyski dla partnera prywatnego, który bierze udział w inwestycji?

Nie sposób w chwili obecnej zidentyfikować zapotrzebowanie na obiekty poprzemysłowe, zaadaptowane na potrzeby kultury i dziedzictwa kulturowego, jak również przeznaczone do pełnienia innych funkcji, np. loftów, czyli funkcji mieszkaniowej. Brak jest badań, które rzetelnie mogłyby oszacować takie zainteresowanie i wskazać klientów docelowych, dla których zostałaby zbudowana odpowiednia infrastruktura.

Turystyka jest tylko jednym z szerokiego wachlarza elementów, jakie mogą być użyte w kontekście dziedzictwa kulturowego w miastach. Pozostałe funkcje to m.in.:

– mieszkaniowa,
– kulturowa,
– produkcyjna,
– parkingowa,
– rozrywkowa,
– handlowa.

Bez wątpienia należy stwierdzić, że transformacja gospodarcza, jaka nastąpiła w Polsce po 1989 r., bardzo dużo zmieniła w miastach również w kwestiach związanych z promocją i marketingiem terytorialnym. Nie chodzi tutaj tylko i wyłącznie o zmianę formy prezentowanych treści, ale przede wszystkim o korzystanie z bogatego dorobku nauki, doświadczenia innych jednostek i ustrzeżenia się błędów, które zostały już popełnione przez innych. Bardzo widoczna jest zmiana podejścia władz lokalnych, jeśli chodzi o pozyskiwanie partnerów biznesowych. Przedstawiciele miast, którzy zajmują się promocją tych ośrodków czy regionów zrozumieli, że nie są jedynymi w walce o daną inwestycję. Zazwyczaj inwestor szukając odpowiedniej lokalizację zaczyna rozmowy z kilkoma możliwymi miastami. Kiedyś fakt ten nie był ujawniany, być może także z przyzwoitości lub chęci zachowania pozorów. Dzisiaj jest to czynnik, który potrafi przekonać niezdecydowane władze miast by przygotowały lepszą ofertę niż konkurenci. Można zapytać, jaka w tym korzyść jest dla miasta? Okazuje się, że bardzo duża. Miasto otrzymując komunikat o tym, że inwestor prowadzi bardzo podobne rozmowy z innymi jednostkami, powinno przede wszystkim zdać sobie sprawę, czy rzeczywiście taki inwestor jest danej gminie potrzebny, czy w najbliższym otoczeniu znajdzie pracowników spełniających wymagania kwalifikacyjne? Czy posiadana infrastruktura techniczna jest zbieżna z oczekiwaniami inwestora oraz czy gmina może zaoferować atrakcyjne warunki (również w postaci udogodnień finansowych) zainteresowanej stronie?

Problem dziedzictwa kulturowego w miastach poprzemysłowych jest niezwykle istotny, ale również złożony. Władze miasta powinny przykładać szczególną wagę do obiektów pofabrycznych stanowiących dziedzictwo; błędem jest doprowadzenie do ich degradacji. Sytuacja taka niejednokrotnie jest następstwem braku pomysłów i braku stanowczych poszukiwań partnerów prywatnych zainteresowanych wykorzystaniem takich terenów. Z drugiej strony korzystanie z możliwości, jakie daje uczestnictwo partnera biznesowego, zdaje się być niezwykle atrakcyjne. Wśród nich warto wymienić:

– finansowanie, współfinansowanie inwestycji również poprzez wykorzystanie kredytów bankowych oraz możliwości leasingu,
– wykorzystanie klasycznych funkcji zarządzania, w tym funkcji planowania, która rzetelnie przygotowana daje możliwości działania o charakterze strategicznym,
– metodyka działania – algorytm postępowania, uzasadniony opłacalnością inwestycji oraz jej oddziaływaniem na społeczności lokalne,
– kontrola i efektywność prowadzonych działań.

Zadaniem partnera publicznego jest możliwie kompleksowe przygotowanie inwestycji od strony zgodności z prawem, akceptacja partnera społecznego oraz kontrola przebiegu inwestycji zgodnie z harmonogramem i algorytmem postępowania.

Wykorzystanie założeń partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście dziedzictwa poprzemysłowego w mieście jest niezwykle istotne, ponieważ stwarza okazję do adaptacji obiektów pofabrycznych zgodnie ze współczesnym zapotrzebowaniem zidentyfikowanego klienta docelowego, dostarczenie mu usługi czy produktu, który będzie mógł z satysfakcją spożytkować. Z drugiej strony wykorzystanie dziedzictwa musi przebiegać w sposób odpowiedzialny, tak aby nie wyrządzić szkód, które nie będą mogły zostać naprawione.

Dziedzictwo pofabryczne jest elementem dziedzictwa kulturowego, które bez wątpienia skupia w sobie zagadnienia związane z zarządzaniem miastem, ale również elementy zarządzania z sektora prywatnego (które wykorzystywane są w zarządzaniu publicznym) przy nałożeniu na to elementów partnerstwa – nie tylko między instytucjami publicznymi i prywatnymi, ale w efekcie publicznymi, prywatnymi i partnerami społecznymi. Umiejętność nawiązania współpracy przez tych trzech uczestników będzie implikować zaistnienie PPP, ponieważ dziedzictwo kulturowe dotyka również społeczności lokalne, które chcą mieć wpływ na otaczającą je rzeczywistość.

4.3.5.4. Wykorzystanie polskiego dziedzictwa kulturowego w praktyce

W Polsce możemy dostrzec kilka inwestycji związanych z wykorzystaniem materialnego dziedzictwa kulturowego, które łączyły ze sobą wspólne działania sektorów publicznego i prywatnego, mając bardzo duży wpływ na organizację i wykorzystanie przestrzeni publicznych oraz realizację zapotrzebowania płynącego w kierunku tych przestrzeni. Dwie z nich wskazują na pozytywne aspekty współpracy sektorów prywatnego i publicznego, noszące pewne znamiona partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwszym opisywanym przypadkiem będzie Stary Browar w Poznaniu, a drugim Manufaktura – imperium Israela Poznańskiego w Łodzi.

Na Stary Browar w Poznaniu można dzisiaj patrzeć nie tylko z perspektywy bardzo cennego produktu marketingu miasta, ale również jako przykład połączenia działalności sektorów prywatnego i publicznego, a konkretniej — realizacji pewnych funkcji i potrzeb wynikających z niektórych norm prawnych (np. zadania własne gminy), które realizowane są poprzez sektor prywatny, ale konsultowane i komplementarne w stosunku do działań podejmowanych przez władze publiczne, wpisujące się w kształt dokumentów strategicznych.

Stary Browar w Poznaniu powstał na bazie Browaru Huggera, który bracia Julius i Alfons wybudowali na parceli zakupionej w 1876 r. przy ul. Półwiejskiej. Do roku 1890 budynki zostały rozbudowane i uzupełnione o nowe części, w tym o suszarnię z charakterystycznym kominem. Po I wojnie światowej bracie Huggerowie postanowili przenieść się do Niemiec, a sam browar, jako świetnie prosperująca firma, został sprzedany. Lata 30. XX w. i kryzys gospodarczy, jaki wtedy nastąpił, bardzo mocno odbiły się na funkcjonowaniu inwestycji. Spółka obcią-

żona wieloma kłopotami finansowymi została przejęta przez Browar Związkowy Związku Restauratorów. W okresie drugiej wojny światowej w browarze znowu produkowano piwo, a sam browar przeszedł pod zarząd niemiecki. Pod koniec roku 1944, Niemcy zaczęli adaptować budowlę do potrzeb obronnych, tworząc w podziemiach bunkry i schrony. Działania wojenne i walki o Poznań dokonały zniszczeń w budowli. Po wojnie browary zostały przejęte przez Zakłady Piwowarskie i do lat siedemdziesiątych produkowano tam piwo. Później Zakłady przeniosły produkcję w inne miejsce, a budynek starego browaru był używany jako magazyn chmielu. W latach dziewięćdziesiątych w starym browarze funkcjonowała rozlewnia napojów gazowanych. Można śmiało stwierdzić, że po II wojnie światowej następowała powolna, ale systematyczna degradacja. Funkcja produkcyjna coraz bardziej podupadała, czego efektem było zamknięcie rozlewni w 1997 r. Na szczęście kompleksem Starego Browaru zaczął interesować się inwestor prywatny w osobie Grażyny Kulczyk. Zaprocentowało to zakupem budynku przez firmę Fortis Sp. z o.o. w roku 1998. To był okres przełomowy, ponieważ od tamtego roku budowla „starego browaru" stała się własnością prywatnej firmy, która zamierzała obiekt zaadaptować do istniejących realiów i oczekiwań, jakie można odnaleźć na rynku, łącząc to z subtelną wizją wyglądu i dbałością o zachowaniu połączenia między „starym" a „nowym". Od momentu zakupu nieruchomości od spółki Lech Browary Wielkopolskie rozpoczął się nowy okres funkcjonowania browaru, zainicjowany został proces rewitalizacji obiektu. Dokonano bardzo gruntownej analizy i oceny posiadanych zasobów z punktu widzenia możliwości adaptacji do nowych potrzeb.

Zwrócono uwagę m.in. na następujące czynniki:

1. Problemy społeczne:

a) zagrożenie marginalizacją społeczną,
b) niski standard życia.

2. Problemy ekonomiczne:

a) forma własności – stopień rozdrobnienia,
b) zły stan techniczny budowli,
c) wymagająca remontu infrastruktura.

3. Powiązania prawne:
a) analiza prawa dotyczącego konserwacji i ochrony obiektów zabytkowych,
b) tworzenie i realizacja planów miejscowych,
c) rewitalizacja obiektów pofabrycznych jako części dzielnicy.

4. Inne problemy:

a) obszar w centrum miasta,
b) niewykorzystana atrakcyjna powierzchnia,

c) negatywny wizerunek obszaru,
d) niewykorzystany potencjał ekonomiczny obszaru,
e) wykorzystanie powierzchni ponad 100 tys. metrów kwadratowych.

W zamyśle prywatnego inwestora było połączenie istnienia ważnych części budynku, jako zachowania elementów dziedzictwa kulturowego, z nowoczesną architekturą, która dodatkowo eksponowałaby elementy historyczne, nadając im nową funkcjonalność i możliwość wykorzystania w obecnie panujących warunkach rynkowych.

Kolejnym zamysłem prywatnego inwestora była realizacja różnych potrzeb, które zostały zidentyfikowane:

– potrzeba miejsca w centrum Poznania, które będzie nadawało ton kulturowy w mieście,
– realizacja potrzeb środowisk artystycznych poszukujących swojej tożsamości w mieście i w budynkach poprzemysłowych,
– realizacja potrzeb dzierżawców, którzy są chętni wynająć powierzchnię w atrakcyjnym miejscu,
– realizacja potrzeby rozrywkowej i gastronomicznej poprzez wykorzystanie powierzchni przez butiki, sklepy oraz restauracje,
– realizacja potrzeby społecznej – potrzeby posiadania miejsca, w którym można się spotkać, charakterystycznego w skali miasta punktu, który zaistnieje w świadomości uczestników przestrzeni.

Widać zatem, że inwestycja była bardzo mądrze przemyślana, a jej głównym celem było realizacja potrzeb, które zostały zidentyfikowane, wraz z podmiotami, które takie potrzeby formułowały, a następnie zaproponowanie im realizacji tych potrzeb w sposób opłacalny dla inwestora, który poświęca swoje ekonomiczne zasoby, adaptując obiekt czy grupę obiektów zgodnie z wcześniej ustaloną wizją. Co ważniejsze, działania podejmowane przez inwestora miały charakter współpracy z władzami miasta w zakresie planów miejscowych oraz postępowania z obiektami stanowiącymi cenne zasoby dziedzictwa kulturowego. Współpraca z konserwatorami zabytków pozwoliła z jednej strony uchronić cenne części, a z drugiej nie utrudniała niepotrzebnie adaptacji innych elementów budowli.

Obecnie kompleks Starego Browaru to ponad 120 tys. metrów kwadratowych powierzchni, na ktorej realizowane są funkcje:

– handlowa,
– rozrywkowa,
– kulturowa,
– gastronomiczna,
– hot spotu – miejsca spotkań,
– biurowa.

Widać zatem połączenie potrzeb ekonomicznych i społecznych. Istotne jest, by klamrą spinającą była opłacalność inwestycji z punktu widzenia zaangażowanych partnerów i zwrot poniesionych nakładów. Rewitalizacja jest procesem, który wymaga zaangażowania wielu partnerów na różnym poziomie i o różnych możliwościach finansowych. Dwaj najistotniejsi partnerzy to: firma prywatna oraz władza publiczna.

W opisywanym przypadku nie można jednoznacznie wskazać działań wpisujących się w partnerstwo publiczno-prywatne *sensu stricte*. Można odnajdywać elementy partnerstwa, partnerstwa nieformalnego. Z punktu widzenia ekonomii rewitalizacja jest procesem, który przynosi pozytywne ekonomiczne efekty, jeśli spełnionych jest kilka warunków — m.in. skala rewitalizowanego obszaru. Im dana powierzchnia jest większa, tym wyższe prawdopodobieństwo wystąpienia efektów skali, które będą bezpośrednio widoczne w kosztach oraz korzyściach. Koszty jednostkowe prowadzonych działań, np. związanych z renowacją, będą malały zgodnie ze zwiększającym się zasobem powierzchni, natomiast będą rosły późniejsze korzyści z udostępniania, dzierżawy takich powierzchni. Współpraca między partnerem publicznym i prywatnym w tym zakresie miała miejsce również w kwestii zwiększania zasobu powierzchni starego browaru. Spółce zależnej od Kulczyków na przełomie lat 2002 i 2003 sprzedano bardzo atrakcyjne tereny pod budowę kolejnego skrzydła za kwotę ocenianą jako zbyt niską. Prokuratorskie zarzuty usłyszało kilku urzędników, wśród nich były prezydent Poznania – Ryszard Grobelny. Jest to przykład zwiększania powierzchni przez nowego właściciela Browaru w celu kreowania korzyści skali oraz korzyści zakresu.

Korzyści zakresu, jakie można odnaleźć w przypadku rewitalizacji starego browaru, to m.in.:

– wpływ rewitalizacji budowli na kwartał i zmianę organizacji przestrzeni (rewitalizacja i plany rewitalizacji obszarów przyległych do starego browaru),
– zaangażowanie kapitałów i koncentracja różnych form biznesu,
– interaktywna współpraca między różnymi partnerami.

Współpraca z publicznymi partnerami została więc ograniczona do możliwości wpływania na kształt planów miejscowych tak, aby były one zgodne nie tylko z przepisami dotyczącymi ochrony dziedzictwa kulturowego, ale także brały pod uwagę ekonomiczny sens inwestycji, w tym konieczność zwrotu zaangażowanego kapitału. Współpraca ta nosiła znamiona interpretacji przepisów prawa oraz działań ukierunkowanych na inwestora, który otrzymał możliwość zakupu gruntów po niższej cenie.

Partnerstwo, z jakim można było się zetknąć w tym konkretnym przypadku, to partnerstwo merytoryczne, prawne oraz organizacyjne. Partnerstwo finansowe miało ograniczony zasięg. Partner prywatny wziął również na siebie kwestię realizacji pewnych potrzeb, które są w katalogu zadań własnych. Co ważne, przebudowane oraz uporządkowane zostały ciągi komunikacyjne, co było korzyścią obustronną:

– dla miasta – uporządkowanie komunikacyjne, ograniczenie negatywnych skutków kongestii komunikacyjnej,
– dla inwestora prywatnego – jednym z najważniejszych elementów związanych z lokalizacją obiektów, które z założenia mają być odwiedzane przez rzesze ludzi, musi być zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej.

Inwestor prywatny porządkując przestrzeń realizował zadania gminy, ale działał na swoją korzyść w długim czasie.

Negatywnym elementem, jaki związany jest z realizacją tego projektu to wspomniane zarzuty dla urzędników, którzy wydali pozwolenie na budowę/rozbudowę skrzydła starego browaru. Można się zastanawiać, czy miasto w ten sposób nie działało na własną niekorzyść, ponieważ wartość terenów gwałtownie wzrosła. Ale trzeba mieć na uwadze, że wartość owa wzrosła, ponieważ był to klasyczny efekt procesu rewitalizacji. Świadczy to o pozytywnych skutkach procesu rewitalizacji. Bez niego następowałaby dalsza degradacja tych obszarów, która została zapoczątkowana po II wojnie światowej. Można tylko domniemywać, że ustawa o partnerstwie prywatnym w zakresie działań rewitalizacyjnych uporządkowałaby stopień zaangażowania partnerów, dając obu stronom możliwość czerpania zysków. Istnieje zatem konieczność formalnoprawnego uporządkowania kwestii związanych z rewitalizacją oraz adaptacją obszarów poprzemysłowych, ponieważ tylko dzięki zaangażowaniu kapitału prywatnego jest możliwe przeprowadzenie tego typu działań. Władza publiczna może dawać rekomendacje dotyczące wyglądu, estetyki architektonicznej, kompozycji urbanistycznej czy organizacji przestrzennej, ale przy obecnych możliwościach finansowania mało realna jest szersza partycypacja finansowa władz miasta.

Drugim interesującym przykładem wybranym przez autora tej części książki jest łódzka Manufaktura, czyli adaptacja istniejących zasobów dawnego imperium Israela Poznańskiego.

Łódzka Manufaktura to obiekt ściśle związany z przemysłową historią tego miasta. Po roku 1820 w Łodzi rozpoczęto przygotowania do budowy wielkich fabryk Scheiblera i Poznańskiego. Kiedyś zakłady te były położone na peryferyjnych obszarach rozwijającej się Łodzi, dzisiaj znajdują się w samym centrum lub w ścisłym jego otoczeniu. To w efekcie powoduje, że są to tereny niezwykle atrakcyjne, położone w sąsiedztwie ważnych arterii i węzłów komunikacyjnych na terenie dobrze wyposażonym infrastrukturalnie.

Manufaktura to obecnie ponad 150 tys. metrów kwadratowych zrewitalizowanej powierzchni. Imperium Israela Poznańskiego, na bazie którego powstała dzisiejsza Manufaktura, rozpoczęła się od małego warsztatu założonego w 1852 r. Kompleks, jaki powstawał przez kolejne lata, pozwolił Poznańskiemu skutecznie uniezależnić się od dostawców. W skład jego imperium wchodziły m.in.: warsztat tkacki, pralnia, odlewnia, warsztat naprawczy maszyn, fabryka węglowa, farbiarnia, drukarnia tekstylna, składy, koszary dla straży pożarnej, bocznica kolejowa. Podobnie jak w przypadku Starego Browaru, również w odniesieniu do zakładów I. Poznańskiego lata 30. poprzedniego wieku okazały się niezwykle trudnym okre-

sem. Zakłady należące do potomków Poznańskiego zbankrutowały. Przed wojną firma stała się własnością Włochów, a w czasie II wojny światowej Niemców. Po zakończeniu wojny fabryka i cały kompleks przejęło państwo, zmieniono nazwę na Zakłady im. Marchlewskiego, później na Poltex. Były to jedne z największych zakładów w Polsce i jeden z największych pracodawców nie tylko w mieście i regionie, ale również w skali całego państwa – Poltex w najlepszych swoich czasach zatrudniał ponad 12 tys. osób. Już sama ta liczba świadczyć może o bardzo dużym rozmachu i wielkości imperium stworzonego w połowie XIX w. przez Israela Poznańskiego. Jeżeli spojrzeć na miasto w tamtych latach przez pryzmat istnienia kilku takich molochów produkcyjnych, to ich upadek, który nastąpił po 1990 r., kiedy klientami docelowymi przestali być obywatele bloku socjalistycznego, spowodował niezwykle poważne problemy na lokalnym rynku pracy. W 1991 r. Minister Przemysłu postawił Poltex w stan likwidacji, argumentując ten fakt sytuacją ekonomiczną gospodarki oraz brakiem perspektyw dla przedsiębiorstwa. Likwidator zakładu poszukiwał przez okres kilkunastu miesięcy potencjalnych inwestorów skłonnych przejąć Poltex oraz wdrożyć zakładany plan restrukturyzacji. Rok później ostatecznie zakończono produkcję w zakładach Poltex. W tym samym roku Prezydent Miasta zrezygnował z przejęcia przez gminę majątku zakładów, w skład którego wchodziły obiekty uważane za ważny i cenny element dziedzictwa poprzemysłowego Łodzi. Dalsze lata to poszukiwania inwestora strategicznego i jednoczesna próba uniknięcia degradacji budynków historycznych. Przełomowym momentem w kwestii zachowania budynków był rok 1997, kiedy powołano do życia spółkę „Poltex N", której zadaniem było znaleźć inwestora prywatnego jako partnera do procesu rewitalizacji dawnego kompleksu fabryki Poznańskiego. W 1999 roku nowy właściciel — firma Apsys — rozpoczyna przygotowania do rewitalizacji obiektów wchodzących w skład dawnego imperium Poznańskiego. Podjęte prace budowlane zakończyły się wyburzeniem obiektów, które były w stanie bardzo złym lub nie przedstawiały większej wartości historycznej. Tutaj bardzo ważnym etapem było konsultowanie z miastem i konserwatorami zabytków kształtu rewitalizacji, jej zasięgu oraz szczegółów architektonicznych. Poprzez punktowe wyburzenia uwolniono i uporządkowano przestrzeń, integrując jej poszczególne części dzięki koncepcji budowy rynku. Manufaktura została oddana do użytku w maju 2006 r., ale jej poszczególne części były oddawane do użytku przez następne półtora roku. Efekt działań rewitalizacyjnych tego obiektu wywołuje skrajne emocje, również wśród samych włodarzy miasta, których działania czasem mogą budzić wątpliwości czy potrafią wykorzystać fakt, że Łódź zyskała bardzo ważny punkt w mieście.

Nowe funkcje, jakie można odnaleźć w łódzkiej Manufakturze to:

– handlowa (galeria z butikami),
– gastronomiczna (zarówno w nowym budynku, jak i w rewitalizowanych mieszczących się w rynku),
– kulturowa (kino, teatr, Muzeum Sztuki MS2, muzeum techniki – interaktywne gdzie eksponaty można dotykać, zobaczyć jak pracowały stare maszyny),

– hot-spot – Manufaktura stała się miejscem spotkań,
– reprezentacyjna – silne oddziaływanie na wizerunek miasta.

Należy prześledzić, jak wyglądał przebieg współpracy partnerów publicznych i prywatnych w tym przypadku. Właścicielem majątku był Skarb Państwa, który przekazał ten majątek spółce Poltex i spółce od niej zależnej. Ta rozpoczęła poszukiwania wśród inwestorów, którzy byliby zainteresowani uczestniczeniem w projekcie rewitalizacji tego obszaru. Podmiotom tym proponowano pomoc organizacyjną i prawną, ewentualnie zachęty poprzez oddziaływania ekonomiczne – zwolnienia z podatków. Ważna kwestią było uregulowanie prawne dotyczące pozwolenia na wyburzenie niektórych części kompleksu, które nie przedstawiały wartości historycznej lub ich odrestaurowanie było niemożliwe. W tym zakresie partnerstwo przybrało formę wsparcia prawno-administracyjnego partnera prywatnego, który zaangażował swój kapitał. Partner prywatny na swoim terenie (kompleks Manufaktura jest zarządzany dalej przez firmę Apsys) realizuje potrzeby, jakie przedstawiają różni interesariusze – od mieszkańców po turystów, w tym specyficzną grupę turystów – fascynatów obiektów poprzemysłowych.

Oba opisane obiekty — Stary Browar i Manufakturę — łączy fakt, ze przez wiele lat ulokowana w nich była funkcja przemysłowa. Położone są w bardzo atrakcyjnych punktach miasta, dobrze wyposażone infrastrukturalnie. Problemem był stopień degradacji tych obiektów oraz konieczność wprowadzenia nowych funkcji, które są odpowiedzią na zapotrzebowanie płynące z rynku. Rolą i istotą partnerstwa nieformalnego było i jest wydawanie takich decyzji administracyjnych, które będą stymulowały i pobudzały obszar rewitalizowany i nie będą hamulcem zmian. Trzeba pamiętać o ekonomicznej opłacalności procesów rewitalizacji, które przejawiają się korzyściami skali i zakresu, a które dodatkowo objawiają się wtedy, gdy proces rewitalizacji nie jest sztucznie powstrzymywany, na przykład poprzez konflikty z konserwatorami zabytków. Innym przejawem istnienia partnerstwa nieformalnego jest podejmowanie działań przez podmioty publiczne, związane z potrzebą i kwestią konsultacji społecznych. Trzeba powiedzieć, że podmiot publiczny odgrywa bardzo ważną rolę – musi ten proces konsultacji i mediacji społecznych nadzorować, organizować, inspirować. Partner prywatny powinien ograniczyć swój bezpośredni udział w tym procesie ze względu na roszczeniowe podejście użytkowników przestrzeni, którzy będą czuli się z niej wywłaszczani. Podmiotem inspirującym i organizującym powinna być władza publiczna, ale sam proces mediacji i konsultacji powinien być przeprowadzany przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty prywatne, stowarzyszenia itp.

4.3.5.5. Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie odnowy miast – doświadczenia holenderskie

Praktyka współpracy sektora prywatnego i publicznego w procesie rewitalizacji miast jest bardzo dobrze znana w krajach europejskich. Wiele projektów nie mogłoby być przeprowadzonych bez udziału partnera prywatnego, który ma

możliwość wniesienia istotnego wkładu organizacyjnego, a przede wszystkim finansowego. Bardzo ciekawy przykład płynie z Holandii[522], gdzie partnerstwo może przyjmować następujące formy:

1. **Bezpośrednia** – partner prywatny zakupuje ziemię od władz lokalnych, a potem finansuje rozwój, budowę nowych budynków i mebli miejskich oraz zarządza budynkami i przestrzenią, gdzie się te budynki i budowle znajdują. Cena sprzedaży może być symboliczna, jeśli inwestor zobowiąże się do znaczących inwestycji w pewnym czasie.
2. **Pośrednia** – partner prywatny wykupuje parcelę, zobowiązując się zarazem do postawienia tam nowego budynku, a władze lokalne za uzyskane pieniądze ze sprzedaży działki odnawiają przestrzeń.
3. **Quasi-bezpośrednia** – w tym przypadku to władze lokalne odnawiają przestrzeń publiczną, a partnerzy prywatni, będący zazwyczaj właścicielami nieruchomości, wnoszą jakiś wkład do budżetu miasta, na przykład w formie opłaty lub podatku. Wpłaty te mogą być obowiązkowe (np. podatki na rzecz specjalnych inwestycji) lub dobrowolne. Opłaty są proporcjonalne do wartości nieruchomości. Ów specjalny podatek na rewitalizację od podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie centrum miasta, niesie za sobą pewne niebezpieczeństwo, albowiem to po stronie władz istnieje konieczność wykazania bezpośredniego przełożenia pobieranych opłat i podatków na poprawę jakości przestrzeni i lokalu, w którym znajduje się podmiot będący płatnikiem.

Motywem do wprowadzenia zasad włączających udział sektora prywatnego oraz menedżeryzację sektora publicznego była wzrastająca konkurencja między miastami o nowych użytkowników przestrzeni, w tym nowych mieszkańców, którzy posiadali inne niż dotychczasowi potrzeby w zakresie mieszkania (w tym lokalizacji i sąsiedztwa) oraz jakości otaczającej przestrzeni. Zanim PPP w Holandii zyskało aprobatę, snuto obawy, iż większa liczba udziałowców i partnerów w procesie przebudowy może mieć szczególnie negatywny wpływ na proces podejmowania decyzji, który mógł być bardziej utrudniony i czasochłonny, jest to szczególnie istotne, jeśli bierze się pod uwagę tak skomplikowany proces, jakim jest zarządzanie zintegrowane miastem, oparte na koncepcji Town Centre Management.

Podkreślając wpływ PPP w procesie rewitalizacji zwracano również uwagę na wady związane z włączaniem sektora prywatnego w procesy przebudowy i odnowy miast. Najmocniej podkreślano problemy free-ridingu związanego z istnieniem dóbr publicznych i teorią efektów zewnętrznych oraz bardzo prawdopodobną ekskluzją społeczną, polegającą na wykluczeniu pewnych grup społecznych z możliwości korzystania z odnowionej przestrzeni publicznej. Istotną kwestią były również narzędzia instytucjo-

[522] R. Van Melik, I. Van Aalst, J. Van Weesep, *The public sector and private space in Dutch city centres*, "Cities", no 26, s. 202-209.

nalno-prawne w przypadku, gdyby partner prywatny postępował wbrew zapisom umowy – na przykład przestrzeń publiczna została ogrodzona, nosząc znamiona ekskluzji. Partner publiczny, będący członkiem konsorcjum, które jest najpopularniejszą formą partnerstwa, powinien mieć możliwość kontroli i reakcji na te działania partnera prywatnego, które nie są zgodne z założeniami projektu.

4.3.5.6. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie wykorzystania dziedzictwa kulturowego w procesie rewitalizacji jest niezbędne. Nie można mówić o rewitalizacji, kiedy występuje tylko podmiot publiczny, ponieważ nie dysponuje on taką ilością kapitału, by proces rewitalizacji był kompletny. Trudno jest bowiem podmiotowi publicznemu odnaleźć nową funkcję i przeznaczenie, jeśli nie dysponuje dobrą informacja płynącą z rynku. Wtedy obraz ten staje się coraz bardziej zafałszowany.

Sformalizowane zasady PPP przyniosłyby następujące korzyści:

1) możliwość określenia warunków dzierżawy i pierwokupu nieruchomości, w tym nieruchomości przyległych przez inwestorów-partnerów;
2) możliwość sformułowania odgórnych parytetów uczestnictwa finansowego oraz, jak we wzorze holenderskim, określenia różnych możliwości współpracy (pośrednia, quasi-pośrednia i bezpośrednia);
3) bezpośredni wpływ i możliwość konsultacji przy planach miejscowych (zarówno dla inwestora, jak i władzy lokalnej);
4) pomoc w gwarancjach finansowych;
5) pomoc przy mediacjach i konsultacjach społecznych;
6) promocja – włączenie w działania strategiczne o charakterze marketingowym.

Brak jasnych zasad jest najkrótszą drogą do absurdów w granicach prawa, konieczności podejmowania ryzyka i funkcjonowania na granicy legalności. Tylko ustawa i odpowiednie rozporządzenia oraz działania połączone z integracją lokalną, regionalną i zaangażowaniem rządu, ministerstw może spowodować, ze zarówno partnerzy publiczni, jak i prywatni będą znali zakres i możliwość współpracy.

5. Zalety i wady współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym na podstawie analizowanych przykładów - Podsumowanie

5.1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Jedną z cech współczesnych gospodarek jest tendencja do zwiększania zakresu świadczeń finansowanych z budżetów publicznych (państwa i samorządowych). Presja wydatków publicznych powoduje, że coraz częściej zdarza się, iż władze publiczne stają przed problemem ich ograniczania (co odbija się przede wszystkim na inwestycjach) lub poszukiwania nowych form finansowania realizacji zadań publicznych. Jedną z obiecujących form jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego. Zwykle podkreśla się w tym przypadku aspekt zaangażowania pozagospodarczego (w znaczeniu obszaru *non-profit*) środków prywatnych bez formalnego powiększania poziomu zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych. W innej definicji akcentuje się, że PPP – jako swoista forma zarządzania oparta na prawach rynkowych – to rodzaj współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi. Wąską definicję partnerstwa przedstawił natomiast M. Moszoro: „PPP to przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających".

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest jedną z lansowanych koncepcji realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej. Komisja Europejska definiuje PPP jako formę współpracy między sektorem publicznym i sektorem prywatnym, której celem jest przeprowadzenie projektów lub dostarczanie usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. *Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego* – jako kluczowy akt prawny UE dotyczący tej sfery – uwzględniają takie formy partnerstwa, jak m.in. umowy dzierżawy czy kontraktowanie usług, ale więcej uwagi poświęcają tzw. nietradycyjnym formom współpracy, zakładającym podział zobowiązań inwestycyjnych oraz poszczególnych czynników ryzyka związanego z realizacją inwestycji pomiędzy partnerów.

K. Brzozowska wskazuje, iż modelowo partnerstwo publiczno-prywatne można ująć jako umowę lub oddzielny podmiot, na mocy której lub w którym sektor prywatny i sektor publiczny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu wysokiej jakości usług. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, posiada istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzielaniu koncesji, zezwoleń i regulacji, a także zarządza mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Natomiast

sektor prywatny dysponuje większą wiedzą, technologią, środkami finansowymi oraz wyższą efektywnością działania.

Z kolei z prawnego punktu widzenia istotą PPP jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych przy zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie.

Zasadniczo partnerstwo publiczno-prywatne postrzega się jako remedium na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najczęściej celami przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego są:

– przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych,
– wprowadzenie do usług publicznych innowacyjności technicznej i technologicznej,
– zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na czynną,
– efektywna alokacja ryzyka inwestycyjnego na strony przedsięwzięć,
– zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

Za najbardziej podstawowy warunek sukcesu we wdrażaniu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego należy uznać jasno zdefiniowane role stron, rozłożenie odpowiedzialności finansowej za zobowiązania wynikające z realizacji projektu, a także ustalenie dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem. Niemniej jednak kluczową rolę odgrywają przede wszystkim odpowiednie regulacje prawne, które tworzą ramy prawne dla zawierania kontraktów PPP. Leży to przede wszystkim w interesie podmiotów publicznych, które muszą zachować obowiązujące rygory (m.in. dyscyplina finansów publicznych, wybór najkorzystniejszych ofert). We wszystkich krajach, w których realizuje się przedsięwzięcia PPP, podstawą ich zawierania są nie tylko konkretne przepisy prawne, ale pewne standardy – zbiory najlepszych praktyk, które ułatwiają stronom kontraktów partnerstwa dojście do zawarcia umowy zabezpieczającej w sposób właściwy interesy obu stron. Jest to tym istotniejsze, że partnerstwo publiczno-prywatne obejmuje coraz więcej sfer działalności podmiotów publicznych. Również w Polsce nowe rozwiązania systemowe powinny iść w kierunku przełamania istniejących barier we wdrażaniu udanego partnerstwa.

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest współpraca sektorów publicznego i prywatnego w celu realizacji wspólnych zadań. Do nawiązania współpracy dochodzi zwykle w sytuacji, gdy sektor publiczny nie jest w stanie samodzielnie podjąć się wykonania dużych projektów inwestycyjnych. Czasami inicjatywa podjęcia współpracy jest ofertą sektora prywatnego. Realizacja zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego daje możliwość osiągnięcia wzajemnych korzyści, wśród których można wymienić[523]:

[523] Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie* ..., s. 221.

– pozyskanie środków finansowych pochodzących z sektora prywatnego,
– skrócenie czasu realizacji inwestycji,
– wykorzystanie nowoczesnych technologii i efektywnych metod zarządzania stosowanych przez sektor prywatny,
– zwiększenie wydajności pracy, racjonalizację kosztów,
– zachowanie kontroli sektora publicznego nad całym zakresem usług wynikających z realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Głównym kosztem ekonomiczno-społecznym wykonywania zadań w formie PPP są zazwyczaj wysokie ceny oferowanych odbiorcom usług oraz wysokie koszty finansowe. Wynika to z urzeczywistniania celu partnera prywatnego, jakim jest osiągnięcie określonych zysków z przedsięwzięcia, w którym uczestniczy. Warunkiem powodzenia realizowanych przedsięwzięć jest wzajemność interesów i uzupełniający się charakter działań, prowadzących do uzyskania obopólnych korzyści. Partnerzy prywatni potrafią jednak znaleźć rezerwy w wykorzystywaniu majątku publicznego, stosują innowacyjne metody finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, a zatem wprowadzają do projektów PPP elementy, z których podmioty publiczne nie korzystają.

Podstawową cechą koncepcji zastosowania PPP jest przynoszenie korzyści dla interesu publicznego, przewyższających pożytki wynikające z innych sposobów wykonania danego przedsięwzięcia. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, przejawiająca się w oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się na czterech elementach, które musi ono uwzględniać w swej prawnej konstrukcji. Są to umowa, finansowanie, realizacja oraz eksploatacja. Umowa jest związana z negocjowaniem warunków kontraktu i zasad regulujących przyszłą eksploatację przedmiotu kontraktu. Stronami negocjującymi są: samorząd jako podmiot publiczny oraz inwestorzy jako partnerzy prywatni, często tworząc spółkę realizującą kontrakt. Koniecznym staje się tu rozpoznanie ograniczeń prawnych w tym zakresie oraz możliwości uzyskania stosownych pozwoleń czy też poręczeń. Ponadto w umowie muszą zostać określone w szczególności takie zagadnienia, jak: cel, przedsięwzięcie, harmonogram współpracy, partycypacja środków, wzajemne zobowiązania, wymagania dotyczące norm jakościowych, okres realizacji przedsięwzięcia, zasady wynagradzania partnera prywatnego, podział ryzyka, kwestie odpowiedzialności i ubezpieczenia realizowanego przedsięwzięcia. Regulacja powyższych kwestii jest istotnym elementem określającym zasady i ramy współpracy. Oczywiście przedmiotem umowy mogą być również inne kwestie uznawane przez strony za zagadnienia podstawowe, wskazujące na wzajemne relacje i obowiązki[524].

Faza finansowania może opierać się na kapitale partnerów publicznym i prywat-

[524] S. Davoudi, N. Timmins, *Blaski i cienie publiczno-prywatnego partnerstwa*, „Rzeczpospolita", 2 marca 2006 r.

nym, które zostały celowo przekazane na realizację przedsięwzięcia, jak również może bazować na finansowaniu zewnętrznym w stosunku do kapitału partnerów. Zatem w fazie finansowania może nastąpić włączenie się instytucji finansowych, które wspomagają w formie pożyczek, kredytów, gwarancji, emisji papierów wartościowych i innych instrumentów partnerów lub też spółkę funkcjonującą w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne. Ważną funkcję pełnią tutaj również inwestorzy prywatni spółki. Ich rola może sprowadzać się do dawców kapitału lub gwarantów spłaty zadłużenia. Po zapewnieniu stosownych środków na realizację zadania (inwestycji), zgodnie z terminami jego realizacji, wchodzi on w fazę realizacji[525].

Po odbiorze i przekazaniu do eksploatacji przedmiotu PPP musi być też określone, kto będzie wykonywał zadanie, opierając się na zrealizowanym przedsięwzięciu. Może nastąpić to w drodze przeniesienia prawa do wykonania zadania publicznego lub w trybie właściwym dla wyboru partnera prywatnego. Każdy z podmiotów, na który zostaną przeniesione kompetencje do wykonania zadania publicznego, przejmuje z mocy prawa obowiązki i uprawnienia, w tym odpowiedzialność za zobowiązania podmiotu publicznego, który występował w umowie o partnerstwo publiczno-prywatne. Oznacza to, że następuje dostarczenie usług odbiorcy, czyli realizacja określonego zadania publicznego. Opłata za usługę może być dzielona pomiędzy podmiot publiczny, a więc samorząd terytorialny, i partnera prywatnego, czyli często spółkę realizującą zadanie zgodnie z obowiązującym porozumieniem-umową. Może nastąpić odstąpienie samorządu od pobierania opłaty i przekazanie tej czynności spółce, która realizuje zadanie i pobiera opłaty. Najczęściej jednak samorząd zastrzega sobie prawo wskazania na uregulowanie górnego poziomu ceny na świadczone przez spółkę usługi.

Korzyści wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie świadczenia usług przez samorządy są bezsporne. Współpraca z sektorem prywatnym pozwala rozbudować infrastrukturę komunalną bez obciążeń długiem samorządów, pozwala wprowadzać nowe rozwiązania technologiczne w dostarczaniu dóbr i usług, co zwykle jest kosztowne i na co samorządy w reguły nie mają środków. Poprzez partnerstwo można generować korzyści skali wynikające ze świadczenia usług na dużym obszarze, można również złamać samorządowy monopol na świadczenie usług komunalnych, podnosząc w ten sposób jakość i efektywność wykorzystywania majątku publicznego oraz dokonując oszczędności w budżetach samorządów.
Z reguły są to korzyści wynikające ze współpracy w zakresie budownictwa mieszkaniowego, dostaw energii cieplnej, wywozu odpadów, oczyszczania ścieków, napraw i utrzymania dróg, świadczenia usług transportowych, rozbudowy i utrzymania sieci i infrastruktury komunalnej, utrzymania zieleni oraz ochrony środowiska w jednostce samorządowej[526].

Korzyści uzyskiwane przez samorządy przekładają się na korzyści budżetu państwa. Również sektor rządowy może uczestniczyć w projektach PPP i czerpać z nich

[525] D. Burzyńska, J. Fila, *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2007, s. 111.
[526] Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie...*, s. 222.

pożytki. Jednak z uwagi na charakter zadań samorządów terytorialnych to na tym poziomie zarządzania publicznego ten typ współpracy występuje najczęściej.

Ta różnorodność współpracy z sektorem prywatnym wymaga korzystnego dla obu stron uregulowania praw i obowiązków partnerów – publicznego i prywatnego. Tym bardziej, że zarówno cele działania, zakres odpowiedzialności za świadczenie usług, jak też zakres wymaganych korzyści przez obu partnerów mogą być rozbieżne. Jest przy tym oczywiste, że wspólne przedsięwzięcie przynajmniej jednemu z partnerów – prywatnemu – powinno przynieść akceptowalny zysk. Natomiast jednostce samorządu terytorialnego w wielu przypadkach zgoda na udział podmiotu prywatnego we wspólnym przedsięwzięciu grozi dotowaniem działalności świadczonej przez sektor prywatny. Dzieje się tak, ponieważ ze względów społecznych opłaty za świadczone usługi bądź dobra ustalane są na poziomie niepokrywającym kosztów działalności. Stąd też często podmioty prywatne są zainteresowane podejmowaniem działalności w dziedzinach, które tworzą szansę na uniezależnienie się od władz publicznych (tzn. takich, które można świadczyć na zasadach rynkowych, a wpływ samorządu na kształtowanie się cen i kosztów jest możliwie najmniejszy).

Mimo iż doświadczenia krajów Unii Europejskiej w zakresie PPP są duże, a dynamika wzrostu jego wykorzystania zwłaszcza w latach 90. XX w., była znacząca, to nie ma jednolitych wzorców takiej współpracy. Na ogół negocjacje samorządów z partnerami prywatnymi podporządkowane są nie tylko ich strategiom rozwojowym i możliwościom finansowym, ale także aspiracjom osiągnięcia wysokich zysków przez firmy prywatne[527].

Zakres stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego rośnie w Polsce dość powoli, przy czym dotyczy to przede wszystkim usług pochodzących spoza sfery użyteczności publicznej[528]. Oznacza to, że zabezpieczenie własnych interesów obie strony uznają za właściwe rozstrzygać w oparciu o kryteria rynkowe. Powyższe rozważania wskazują, że konieczna jest bardzo szybka mobilizacja przez samorządy terytorialne różnych sposobów na rzecz efektywnego wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w absorpcji środków z funduszy pomocowych UE. Partnerstwo publiczno-prywatne jest atrakcyjnym rozwiązaniem pozwalającym rozciągnąć posiadane fundusze budżetowe na dłuższy front inwestycyjny, ale nie należy zapominać, że wymaga ono dłuższego czasu na przygotowanie projektu i że takie przygotowanie będzie droższe niż w przypadku tradycyjnego przetargu na zamówienie publiczne[529].

---

[527] M. Klamut, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument efektywnego wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 2004, s. 34-35.

[528] S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 10, s. 6.

[529] W. Grzybowski, *Inwestycje na raty. Wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Finanse komunalne" 2004, nr 7/8, s. 35.

5.2. Ocena aktualnie obowiązujących regulacji ustawowych PPP

Pomimo zainteresowania koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce już od kilkunastu lat, dopiero w połowie pierwszej dekady XXI w. powstała pierwsza przedmiotowa, kompleksowa regulacja PPP w jednej ustawie dotyczącej tego zagadnienia. Nie oznacza to jednak, że do tego czasu stosowanie tej koncepcji w praktyce nie było możliwe. Praktycznie od zapoczątkowania reform samorządowych w Polsce, tj. od 1990 r., ustawodawca stworzył możliwości realizowania zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego przez podmioty prywatne – w oparciu o umowy cywilnoprawne (np. kontraktowanie usług); jednocześnie silnie lansowaną koncepcją było prywatyzowanie usług komunalnych. Również legislacje na poziomie zadań administracji rządowej przewidywały możliwości powierzania realizacji tych zadań przez podmioty publiczne. Były to działania niespójne – ani w sensie jednej, kompleksowej regulacji, ani nawet wyraźnie lansowanej koncepcji szerokich możliwości otwierania się sektora publicznego na współpracę z sektorem prywatnym. W pewnym sensie wynikało to z konsekwentnego lansowania prywatyzacji – w tym prywatyzacji zadań publicznych (zarówno na poziomie administracji rządowej, jak i na poziomie samorządowym) – jako remedium na problemy podmiotów publicznych w realizacji tych zadań. Oczywiście, prywatyzacja zadań publicznych obejmowała tylko wybrane ich segmenty.

W połowie lat 90. XX w., wraz z uchwaleniem „ustrojowych" ustaw dla realizowania niektórych zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (przede wszystkim ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[530]), reformą samorządową (wprowadzenie powiatu i samorządowego województwa) oraz tzw. wielką reformą usług społecznych (głównie – reformą służby zdrowia, później wielokrotnie poprawianą, ale należy też wskazać na reformę systemu oświaty, pomocy społecznej, regulacji rynku pracy itd.), pojawiły się możliwości szerszego zastosowania koncepcji PPP w realizacji zadań publicznych. Każda z tych regulacji zakładała włączenie sektora prywatnego (bez względu na pojawiające się rozmaite określenia, np. partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy), przy czym jednym z celów lansowania nowego modelu realizacji zadań publicznych było uelastycznienie narzędzi zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwienie poszukiwania dodatkowych środków ze źródeł pozabudżetowych oraz łatwiejsze przejmowanie coraz szerszego zakresu zadań publicznych ze szczebla administracji rządowej na szczebel administracji samorządowej. Niestety, każda ze wskazanych reform odbywała się w warunkach chronicznego niedoinwestowania i braku możliwości rzeczywistego zaspokojenia potrzeb społecznych w sferze usług publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatnego jawiło się jako atrakcyjny sposób na pozyskanie dodatkowych środków, poprawę dostępności i jakości usług.

Potrzeba uregulowania partnerstwa publiczno-prywatnego wiązała się także z koniecznością stworzenia rozwiązań sprzyjających absorpcji funduszy unijnych.

---

[530] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU, z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.

W Unii Europejskiej koncepcję PPP uznaje się za jedną z bardziej efektywnych form realizowania przedsięwzięć dotowanych z unijnej kasy. Polska, przygotowując się do zwiększonego napływu środków z funduszy UE, zakładała również zastosowanie projektów PPP, zwielokrotniając w ten sposób możliwości inwestycyjne (przez zwiększanie wkładu krajowego i kumulowanie środków na inwestycje)[531].

Wobec potrzeby wdrożenia w Polsce koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, uchodzącej za jedną z obiecujących metod m.in. poprawy stanu infrastruktury komunalnej oraz zarządzania realizacją zadań publicznych, podjęto prace legislacyjne, których celem było uchwalenie ustawy o PPP. Efektem przeciągających się – z uwagi na kontrowersje dotyczące ogólnej koncepcji partnerstwa w ujęciu ustawowym – prac było uchwalenie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[532]. Sformułowano w niej definicję, że podstawą współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego jest indywidualna umowa zawarta między stronami, wybranymi zgodnie z zasadami ustawy Prawo zamówień publicznych, określająca przede wszystkim cel i wartość wspólnego przedsięwzięcia, zobowiązania i uprawnienia partnerów, podział ryzyka i sposobów zabezpieczania się przed skutkami jego wystąpienia, tryb i zasady rozwiązywania sporów. W art. 4 ustawy sformułowano określenie przedmiotu przedsięwzięcia PPP, którym mógł być projekt w zakresie:

– zaprojektowania i realizacji inwestycji o charakterze publicznym,
– świadczenia usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, dotyczących eksploatacji, utrzymania lub zarządzania mieniem publicznym,
– rozwoju gospodarczego i społecznego – rewitalizacji lub zagospodarowania miasta lub jego części albo innego obszaru – pod warunkiem niepobierania przez partnera prywatnego od podmiotu publicznego wynagrodzenia w formie pieniężnej,
– przedsięwzięć pilotażowych, promocyjnych, naukowych, kulturalnych, edukacyjnych wspomagających realizację zadań publicznych, pod warunkiem wypłaty większej części wynagrodzenia partnera prywatnego ze środków niepublicznych.

Ustawa o PPP z 2005 r. krytykowana była za nadmierną szczegółowość i narzucanie ograniczonego zestawu rozwiązań w obszarze, który wymaga dużej różnorodności wariantów i dopasowywania ich do konkretnych warunków współpracy. Zarzucano także, iż uchwalenie tej ustawy nie zostało właściwie skoordynowane ze zmianami ułatwiającymi jej implementację w innych przepisach. Początkowo zanosiło się na jej głęboką nowelizację, ale po pewnym czasie wybrano rozwiązanie polegające na uchwaleniu nowej ustawy. W toku prac na nową ustawą odniesiono się m.in. do następujących wady ustawy z 2005 r.[533]:

---

[531] D. Burzyńska, J. Fila, *Finansowanie...*, s. 112-113.
[532] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU, Nr 169, poz. 1420, z późn. zm.
[533] Propozycja nowelizacji ustawy o PPP zgłoszona przez Project Finance Poland (www.projectfinance.pl).

1) uzupełniono definicję PPP o stwierdzenie, że współpraca między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym opiera się na podziale ryzyka między nimi;

2) wprowadzono zmianę w definicji przedsięwzięcia, które miało zostać zakwalifikowane jako projekt PPP wyłącznie w przypadku, jeśli umowa o PPP będzie przewidywała, że w ramach podziału czynników ryzyka partnera prywatnego obciąży ryzyko związane z realizacją inwestycji oraz co najmniej jedno z pozostałych rodzajów ryzyka – związane z dostępnością dóbr lub usług lub związane z popytem na te dobra lub usługi; ten zapis, powtarzający *explicite* treść decyzji Eurostatu, jest ważny z uwagi na wynikające z niego nieobciążanie długu publicznego zobowiązaniami z tytułu partnerstwa publiczno-prywatnego;

3) zastosowano nowe podejście do oceny korzyści sektora publicznego – zakładano identyfikację korzyści przez porównanie najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu przetargowym z wariantem realizacji przez sam sektor publiczny;

4) skrócono wykaz podmiotów sektora publicznego uprawnionych do realizacji zadań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (chodziło m.in. o fundusze celowe);

5) doprecyzowano definicję wkładu własnego oraz przedsięwzięcia jako przedmiotu umowy o PPP, wraz z definicją ryzyka na potrzeby ustawy;

6) wprowadzono jednoznaczny zapis, że przepisów ustawy nie stosuje się do budowy i eksploatacji autostrad płatnych (z uwagi na odrębne legislacje PPP w tym obszarze);

7) usunięto przepisy zobowiązujące podmiot publiczny do sporządzenia analiz wraz z propozycją alternatywnego sposobu przygotowania realizacji przedsięwzięcia PPP, opierający się w dużej mierze na konkurencyjnych rozwiązaniach realizacji przedsięwzięcia;

8) dodano przepisy na temat obowiązkowych analiz skutków przedsięwzięcia PPP dla stanu finansów podmiotu publicznego.

Bez względu na zgłaszane pod adresem ustawy o PPP z 2005 r. zastrzeżenia, należy podkreślić, że po raz pierwszy, na gruncie polskiego systemu prawnego, wprowadziła ona definicję partnerstwa publiczno-prywatnego, a jednocześnie stworzyła wyłom w polskim prawie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, dopuszczając możliwość bezprzetargowego przekazywania nieruchomości na cele realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Ponadto przyjęto w niej preferencyjne zasady opodatkowania uczestników przedsięwzięć partnerstwa, mając na celu zapewnienie neutralności podatkowej świadczeń wynikających z umowy PPP. Ustawa z 2005 r. podjęła też próbę ujęcia – w ramach jednej legislacji – wszystkich rodzajów przedsięwzięć PPP. Niewątpliwie musiało to oznaczać konieczność przyjęcia pewnych kompromisów, niemniej jednak ostateczny efekt nie spełnił oczekiwań żadnego z zainteresowanych upowszechnieniem idei partnerstwa publiczno-prywatnego środowisk. Ustawa pozostała tym samym martwą literą prawa, co niewątpliwie miało swój wpływ na zahamowanie rozwoju PPP w Polsce, ponieważ

problemy z realizacją ustawy w praktyce były szeroko komentowane, a to przekładało się na utrwalanie negatywnego stereotypu w poglądach o tej koncepcji.

Pomimo szans i nadziei, jakie niosła ze sobą omawiana ustawa, w praktyce nie zdała ona egzaminu[534]. Nie była możliwa do zastosowania ze względów formalnych, gdyż w praktyce nie było możliwości spełnienia obowiązku wynikającego z art. 13 tejże ustawy. Uregulowanie to dotyczyło konieczności zamieszczenia ogłoszenia o planowanym przedsięwzięciu w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) – nie było to możliwe w ówczesnym stanie prawnym. Perypetie gminy Wągrowiec, która chciała zastosować się do przepisów ustawy o PPP[535] zakończyły się tym, że w projekcie tym miasto to skorzystało z innej formuły realizacji inwestycji – ustawy o gospodarce komunalnej. Ponadto kwestią postrzeganą jako problematyczna na gruncie tejże ustawy była konieczność przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych. Rozporządzenie narzucało szczegółowy jednolity zakres analiz, bez względu na to, jakiej wielkości przedsięwzięcia one dotyczyły. Rozporządzenia wykonawcze do ustawy zostały wydane przez odpowiednie ministerstwa dopiero rok po uchwaleniu ustawy przez Sejm, co wstrzymało przygotowywanie przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, zniechęcając w ten sposób wykonawców.

Utrwalanie się wcześniejszych rozwiązań restrukturyzowania sfery realizacji zadań publicznych – poprzez rozmaite firmy umów cywilnoprawnych – wydawało się ugruntowywać przekonanie, że jednostki samorządu terytorialnego w rzeczywistości nie mają potrzeby odwoływać się do nowych regulacji prawnych, ponieważ mogą skorzystać z wcześniejszych praktyk. Jak podkreślono, w oparciu o uchwalone wcześniej ustawy wiele podmiotów publicznych od dawna już włączało partnerów prywatnych, powierzając im wykonywanie zadań publicznych, choć najczęściej wiązało się to z działalnością operacyjną, natomiast w dużo mniejszym stopniu współpraca ta obejmowała przedsięwzięcia inwestycyjne, tj. wymagające nakładów kapitałowych ze strony partnerów prywatnych. Z tej perspektywy należało ocenić, że kompleksowa, spójna regulacja prawna partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce była jednak konieczna, ponieważ oczekiwała tego zarówno strona podmiotów publicznych, jak i partnerów prywatnych. Chodziło przy tym w szczególności o określenie jasnych zasad zawiązywania PPP oraz określenie skutków prawnych, jakie wiązały się z zawarciem umowy.

W aktualnym stanie prawnym obowiązującymi ustawami, które regulują możliwości podejmowania współpracy sektorów publicznego i prywatnego, czyli *de facto* realizowania przedsięwzięć mieszczących się w formule PPP, są: wspomniana już ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[536], ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień

---

[534] E. Kowalczyk, *Partnerstwo ...,* s. 7.

[535] Gmina Wągrowiec jako pierwsza w kraju próbowała przeprowadzić przedsięwzięcie zgodnie z wymogami ustawy z dnia 28 lipca 2005 r., przy współudziale Investment Support jako doradców.

[536] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU, nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

publicznych[537], ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[538], oraz dwie kluczowe w tym „systemie prawa PPP": ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[539] i ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[540]. Te dwie ostatnie ustawy niejako zajęły miejsce ustawy o PPP z 2005 r.

Oczywiście centralne miejsce w aktualnym stanie prawnym PPP zajmuje ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Uwzględniając zarzuty oraz postulaty wskazujące na niespójność ustawy z 2005 r. z innymi aktami oraz brak możliwości zastosowania jej rozwiązań w praktyce, Ministerstwo Gospodarki podjęło decyzję o stworzeniu nowej regulacji prawnej, która mogłaby umożliwić realizację przedsięwzięć opartych na formule PPP . Do głównych założeń ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 r. zaliczono:

1) stworzenie ramowych rozwiązań, nawiązujących do obowiązujących instytucji prawa polskiego, dobrych praktyk i wzorców postępowania;
2) odformalizowanie partnerstwa przez zniesienie obowiązku sporządzania analiz, rezygnację z precyzowania kategorii ryzyka oraz rezygnację z narzucania przedmiotu partnerstwa,
3) elastyczność w konstruowaniu partnerstwa (dwie możliwości wyboru partnera prywatnego – procedura przewidziana ustawą Prawo zamówień publicznych albo ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi).

Jednocześnie zakładano, że powyższe priorytety będą realizowane przy zachowaniu najważniejszych interesów publicznych, uzasadnionych interesów prywatnych oraz z uwzględnieniem ochrony długu publicznego – z tego względu na poziomie administracji rządowej przewidziano dodatkowe zabezpieczenie w postaci wymaganej zgody Ministra Finansów na sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 mln zł.

Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, w porównaniu z poprzednią, wprowadziła kilka istotnych zmian, m.in. likwidację nadmiernych obowiązków związanych ze stosunkowo czasochłonnym przygotowaniem do wyboru partnera prywatnego, a także odstąpiła od szczegółowego opisu przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 2, pkt 4 nowej ustawy o PPP, „przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym" (art. 1, ust. 2). Przedsięwzięcie oznacza budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła (w szczególności

[537] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity – DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655, z późn. zm.
[538] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, DzU, nr 96, poz. 873, z późn. zm.
[539] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r. nr 19, poz. 100, z późn. zm.
[540] Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność) lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

W świetle powyższej definicji możliwa jest każda realizacja przedsięwzięcia w formule PPP, jeśli tylko zostaną spełnione wszystkie wymagania ustawowe odnośnie do podziału ryzyka i wynagrodzenia. Takie ujęcie wpisuje się w zasadę synergii, na podstawie której budowana jest współpraca. Oznacza ona wzajemne oddziaływanie na siebie funkcji publicznych i komercyjnych oraz przenikanie się efektów ich wspólnej realizacji[541].

Nowa ustawa o PPP pozwala również podmiotom publicznym na bieżącą kontrolę wykonywania zadań, mając na uwadze przede wszystkim fakt, że przedmiotem działalności większości tych podmiotów jest wykonywanie zadań publicznych. Ponadto na gruncie tej ustawy wprowadzono możliwość realizacji inwestycji PPP w formule „spółki celowej", tj. spółki kapitałowej (z o.o. lub SA) oraz spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej (we wcześniejszej ustawie istniała możliwość realizacji inwestycji w formule spółki, ale wyłącznie kapitałowej). Ustawa o PPP z 2008 r. uznaje za podmiot publiczny spółkę prawa handlowego, w której podmiot publiczny ma 50% bądź więcej udziałów. W poprzedniej ustawie – ze względu na fakt, że spółki są powoływane na podstawie prywatnego prawa handlowego (kodeks spółek handlowych) – uznawano za partnerów prywatnych spółki nawet ze 100% udziałem podmiotów publicznych, co komplikowało realizację niektórych przedsięwzięć.

Należy podkreślić, że nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje dwie możliwości wyboru partnera prywatnego, w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, bądź w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zastosowanie którejkolwiek z tych ustaw będzie uzależnione od źródła pochodzenia wynagrodzenia prywatnego. Zatem, jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie wyłącznie prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa bądź przede wszystkim (w znaczeniu więcej niż 50%) to prawo wraz z zapłatą, wówczas zastosowanie będzie miała ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W innych przypadkach do wyboru partnera prywatnego stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Istotne jest przy tym to, że w przypadku realizacji inwestycji w formule PPP, przy jednoczesnym zastosowaniu do wyboru partnera ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, umowa zawarta w efekcie takiego postępowania będzie miała charakter umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, tzn. będzie to umowa PPP zawarta w trybie koncesji (nowy typ umowy mający cechy innych umów, może też w części zawierać umowę koncesyjną). W obowiązującym do czasu uchwalenia ustawy o PPP z 2008 r. i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi stanie prawnym nie istniało takie rozróżnienie, a wszelkie przedsięwzięcia należało rozpatrywać wyłącznie w trybie ustawy o PPP z 2005 r.

---

[541] E. Kowalczyk, *Partnerstwo*..., s. 10-18.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi od strony merytorycznej była przygotowana niezależnie od ustawy o PPP. W konsekwencji obie ustawy mają to samo uzasadnienie, tzn. umożliwienie podmiotom publicznym i prywatnym wykonywanie zadań publicznych przez zaangażowanie środków prywatnych i wykorzystanie potencjału prywatnych inwestorów, który może wpłynąć korzystnie na poprawę dostępności i jakości usług publicznych[542].

Nowe regulacje prawne (tzn. ustawa o PPP z 2008 r. oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi) wykazują szereg korzyści dla współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych. Należy tu w szczególności wymienić możliwość szerszego zaangażowania partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia, niż jest to przewidziane np. w ustawie Prawo zamówień publicznych. Ponadto, na bazie tych przepisów istnieje możliwość przeniesienia części ryzyka na partnera prywatnego, a zatem wyjścia poza sferę czysto publiczną. Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi przewiduje bardziej elastyczną procedurę wyboru partnera prywatnego przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji, jawności i niedyskryminacji. Ponadto istnieje wyraźna podstawa prawna do dysponowania majątkiem publicznym (np. przeniesienia własności nieruchomości na partnera prywatnego), a także nowa ustawa o PPP utrzymała w dalszym ciągu preferencyjne zasady opodatkowania, związane m.in. ze zwolnieniem z podatku dochodowego wkładu własnego podmiotu publicznego, który otrzymuje partner prywatny (w przypadku przedsięwzięć, w których takie rozwiązanie przewidziano).

5.3. Podejście samorządu terytorialnego do koncepcji PPP – obawy i nadzieje

J. Zysnarski podkreśla, że od mniej więcej 10 lat partnerstwo publiczno-prywatne jest „tematem dyżurnym", będąc „żelaznym punktem" programów politycznych, jest przywoływane w dyskusjach o narzędziach usprawniania różnych sfer gospodarowania oraz pozyskiwania dodatkowych środków na rozwój. Jednocześnie przedsięwzięcia PPP pojawiają się właściwie tylko tam, gdzie zmiany wymusza rynek, bez wsparcia polityków (może z wyjątkiem stosunkowo wąskiej grupy otwartych na zmiany władz samorządowych). Taki obraz potwierdza, że przeciągające się prace nad ustawą o PPP nie były dziełem przypadku, a ostateczny efekt nie spełnił oczekiwań w zasadzie nikogo, komu zależało na uchwaleniu tej ustawy.

Wśród zgłaszanych wątpliwości pod adresem ustanowionego ustawą z 2005 r. kształtu legislacyjnego PPP padało wiele zarzutów, będących jednym z przyczynków do zapoczątkowania dyskusji na temat potrzeby zmian w prawie praktycznie natychmiast po uchwaleniu tej ustawy. Najważniejsze zastrzeżenia, formułowane również przez środowiska samorządowe, to m.in.: zbyt daleko idące upolitycznienie, problemy organizacyjne i zagadnienia finansowe. Właściwie każdy z tych zarzutów

---

[542] *Dobre praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych*, Investment Support, Warszawa 2009, s. 8.

mógł stanowić wystarczający powód do tego, by jednostki samorządu terytorialnego – uznawane za najważniejszą kategorię „beneficjentów klarownego prawa PPP" – mogły uznać, że zastosowanie ustawy z 2005 r. jest dla nich niekorzystne[543].

Partnerstwo publiczno-prywatne jest obszarem, który dla wielu polityków jest trudny – z uwagi na obawy przed złym społecznym odbiorem sankcjonowania powiązań sektora publicznego i prywatnego, a przecież ten styk – i to właśnie w samorządach terytorialnych – bywa punktem zapalnym, zmieniającym układ sił na lokalnej scenie politycznej. Zgoła inne podejścia do zagadnienia PPP mają poszczególne partie polityczne, przy czym można tutaj wskazać na „ideologiczny dualizm": od interwencjonizmu samorządowego w poglądach lewicowych, po liberalny pogląd o potrzebie radykalnego ograniczania sektora publicznego i prywatyzowanie zadań publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne mieści się – jako koncepcja polityczna – gdzieś pośrodku pomiędzy tymi dwoma skrajnymi stanowiskami, godząc w zasadzie oba skrajne podejścia, ale przez to może nie być w pełni akceptowana ani po jednej, ani też po drugiej stronie sceny politycznej. W przypadku Polski – w kontekście ostatnich wydarzeń politycznych i zradykalizowania działań antykorupcyjnych (aż do ich wynaturzenia) – pojawia się jeszcze dodatkowo obawa polityków i urzędników o zarzut niejawnych powiązań z podmiotami prywatnymi, które ubiegają się o realizowanie kontraktów PPP. W efekcie to właśnie argument o zbyt złożonych regułach wyboru partnera prywatnego stanowił jeden z najczęściej używanych przez samorządy przy pytaniu o przyczyny „martwości" ustawy o PPP z 2005 r. Ponadto pojawiały się postulaty zmniejszenia rygoryzmu czy wprowadzenia odmiennych zasad rejestrowania projektów PPP o różnym ciężarze gatunkowym[544].

Z kolei problemy organizacyjne związane z realizacją przedsięwzięć partnerstwa dotyczyły m.in. relatywnie wysokiego stopnia komplikacji stosowanych rozwiązań, niezbędnych dodatkowych mechanizmów nadzoru i zmiany funkcji pełnionych przez władze publiczne, a także czasochłonnych procedur przetargowych. Model PPP – przynajmniej w niektórych formach, w tym zwłaszcza obejmujących zobowiązania inwestycyjne – cechował się wysokim poziomem złożoności. Zarzucano także, iż w ślad za uchwaleniem ustawy o PPP w 2005 r. nie poszło natychmiastowe upublicznienie gotowych do wykorzystania wzorców, co po stronie władz samorządowych rodziło obawę, że nie zdołają przygotować umów o partnerstwie skutecznie zabezpieczających ich interesy. Ponadto uzgodnienia między stronami PPP bywają trudne oraz czasochłonne – zdarza się, że trwają kilka lat, a do realizacji niektórych przedsięwzięć nie dochodzi w ogóle z uwagi na „zmęczenie materiału". Może też zdarzyć się, że strona publiczna – negocjując wejście we współpracę z partnerem prywatnym – może zaniedbywać bieżące obowiązki eksploatacyjne bądź inwestycyjne. W przypadku

---

[543] M. Kulesza, M. Bittner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 26.

[544] *Dobre praktyki* ..., s. 6.

rezygnacji z projektu PPP odbiorcy usług znajdują się w niekorzystnej sytuacji – prawdopodobnie gorszej, niż gdyby w ogóle nie podjęto rozmów z potencjalnym partnerem prywatnym[545].

Za newralgiczny punkt w wielu projektach partnerstwa publicznego-prywatnego należy uznać procedury przetargowe. Dla uniknięcia posądzeń o korupcję muszą one być prowadzone w sposób przejrzysty i możliwie otwarty. Niestety, w naszych warunkach często przetargi przeciągają się nawet miesiącami. Ich uczestnicy do perfekcji opanowali metody przedłużania postępowania – np. poprzez kwestionowanie ofert konkurentów, wnoszenie protestów i odwołań. Unieważnienie postępowania oznacza zazwyczaj stratę kilku miesięcy. Takie sytuacje są na porządku dziennym nie tylko w przypadku dużych projektów, ale zdarzają się również przy małych przedsięwzięciach, stosunkowo prostych, opiewających na nieduże kwoty. Burzy się jednak w takiej sytuacji ogólny obraz całej procedury, która zamiast – zgodnie ze swoją ideą – przynosić korzyści, komplikuje zarządzanie realizacją zadań publicznych.

Powyższe problemy z urzeczywistnieniem projektów w ramach PPP mają swoje przełożenie na pojawienie się problemów finansowych. Przede wszystkim – odsunięcie w czasie realizacji projektu oznacza konkretną stratę, którą łatwo wyliczyć w postaci rachunku zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Niemniej jednak należy też wskazać na wyższy koszt kapitału w tego rodzaju przedsięwzięciach, dodatkowe koszty analiz i doradztwa (poza kosztami regulacji, monitoringu i nadzoru) oraz dostępność środków unijnych, wspierających rozwój gospodarczy.

Wyższy koszt kapitału w projektach PPP jest poważnym problemem, który może wskazywać, że realizacja tego typu przedsięwzięć wcale nie jest tak atrakcyjna, jak wynikałoby to z towarzyszącej partnerstwu jako formy realizacji zadań publicznych opinii. Ciężar finansowania w projektach PPP spada na partnerów prywatnych, którzy są zazwyczaj oceniani gorzej niż jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ z gruntu działalność podmiotów sektora prywatnego obciążona jest wyższym ryzykiem. Połączenie potencjałów samorządowego i prywatnego (np. poprzez powołanie spółki celowej o mieszanym kapitale) może pozwolić na przynajmniej częściowe zmniejszenie kosztów kapitału. Niestety, w polskich warunkach samorządy starają się unikać takiej spółki, starając się przerzucić całe ryzyko na partnera prywatnego, co musi skutkować wzrostem kosztów całego przedsięwzięcia.

W pewnej mierze jest spowodowane tym, że jednostki samorządu terytorialnego w ramach PPP podejmują długoterminowe zobowiązania, które skutkują zmniejszoną ich elastycznością finansową. Stąd też jednym z najczęściej podnoszonych postulatów względem legislacji partnerstwa publiczno-prywatnego było wskazanie zmian w zakresie wliczania zobowiązań z tytułu PPP do długu publicznego.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego wskazywały na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z realizacją projektów partnerstwa zgodnie z ustawowymi wymogami. Koszty te można określić mianem transakcyjnych. Niezależnie od tego, czy analizy są wymagane literą prawa (jak w odnie-

[545] J. Zysnarski, *Partnerstwo...*, s. 20-21.

sieniu do przedsięwzięć PPP „w rozumieniu ustawy"), czy też nie, konieczne są szczegółowe wyliczenia i badanie możliwych opcji. Stopień skomplikowania projektów partnerstwa powoduje, że trudno sobie wyobrazić ich realizację bez fachowego doradztwa prawnego i finansowego. Niebagatelne są też koszty postępowania przetargowego. Wydatki te muszą być uzasadnione i zrównoważone korzyściami wynikającymi ze współpracy między sektorami. Brak wspomnianych wzorców umownych powoduje, że te koszty w przypadku Polski są bardzo wysokie, a ponadto nie ma gwarancji, że ostatecznie wypracowane – zawsze od podstaw – kontrakty PPP rzeczywiście efektywnie rozłożą koszty, ryzyko i ewentualne korzyści z tego rodzaju przedsięwzięć pomiędzy ich strony.

Nie każde wspólne przedsięwzięcie między stroną publiczną a prywatnym przedsiębiorcą zasługuje na nazwę partnerstwa publiczno-prywatnego – właśnie z uwagi na przedmiot współpracy. Znane są z praktyki przykłady samorządów gminnych zaangażowanych w działalność dalece odbiegającą od sfery zadań własnych i nawet szeroko rozumianych usług komunalnych, czego przykładem może być produkcja żywności, odzieży czy mebli, a nawet świadczenie usług hotelowych czy informatycznych. Niezależnie od tego, że podstawą podejmowania tego rodzaju działalności jest oddziaływanie samorządu terytorialnego na rzecz ożywienia gospodarczego i przeciwdziałanie bezrobociu, to jednak w odniesieniu do zakwalifikowania przedsięwzięć do kategorii PPP podstawą jest realizacja projektów w sferze użyteczności publicznej. Mając jednak na uwadze perspektywy rozwoju koncepcji PPP, zakres projektów realizowanych w tej ramach partnerstwa będzie stale się poszerzał.

Należy podkreślić, że w powszechnej opinii możliwości realizowania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego stanowią cenny instrument realizacji zadań publicznych przede wszystkim dla jednostek samorządu terytorialnego, które ze swej istoty są „najbliżej" potencjalnych partnerów prywatnych, którzy są lub mogą być zainteresowani wejściem do sfery realizacji zadań publicznych. Przyjmując tę perspektywę, trzeba podkreślić, że wszelkie regulacje prawne dotyczące PPP powinny sprostać oczekiwaniom środowiska samorządowego i powinny być oparte na postulatach zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich reprezentacje. Niestety, jak dotychczas „samorządowy głos" nie jest w pełni respektowany, a efektem tego jest mizerny poziom korzystania z przepisów ustawy o PPP dla podejmowanych przedsięwzięć współpracy sektora publicznego (samorządowego) i sektora prywatnego[546].

Bez względu na problemy pojawiające w realizacji projektów PPP w związku z niezbyt udanymi próbami uregulowania prawnego tej instytucji, wydaje się, że jest to obecnie najbardziej interesujący kierunek poprawy dostępności usług i jakości realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wśród najważniejszych zalet PPP w świetle licznych badań poświęconych temu zagadnieniu wskazuje się m.in. na:

---

[546] *Dobre praktyki* ..., s. 6.

– mobilizację dodatkowego kapitału,
– sposób na limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i długu publicznego,
– wykorzystanie lepszych mechanizmów gospodarowania sektora prywatnego zapewniających wyższą efektywność, oszczędności w zakresie wydatków inwestycyjnych oraz kosztów operacyjnych, a także skrócenie czasu realizacji projektów inwestycyjnych,
– wyższą jakość świadczonych usług, nakierowanie na odbiorcę, dostosowanie się do otoczenia (można to nazwać umiejętnością generowania wyższej ekonomicznej wartości dodanej – *value for money*),
– wyraźnie zwiększony potencjał innowacyjny oraz transfer technologii na rzecz podmiotów sektora publicznego (realizujących zadania publiczne),
– lepszą alokacją czynników ryzyka, co ogranicza skutki ich wystąpienia,
– większą przejrzystość procedur.

Jak się podkreśla, potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego są podstawową przesłanką sięgania po model partnerstwa publiczno--prywatnego. W okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej stało się jasne, że tradycyjne źródła finansowania inwestycji komunalnych są w Polsce niewystarczające. Jednostki samorządu terytorialnego sięgają po finansowanie zewnętrzne (pożyczki, kredyty, rzadziej obligacje komunalne) oraz po fundusze unijne, ale środki te nie są dostateczne w obliczu koniecznych inwestycji, wymuszanych m.in. przepisami UE. Liczne jednostki samorządu terytorialnego doświadczają problemu bariery tzw. wkładu własnego przy inwestycjach współfinansowanych ze środków pomocowych. Pozyskanie inwestorów prywatnych jako źródła finansowania inwestycji jest coraz ważniejsze, a ponadto – jest cennym sposobem na zwiększenie szans przy pozyskiwaniu funduszy unijnych. Każdy projekt realizowany w partnerstwie ma swoistą wartość dodaną, która opiera się na mobilizowaniu partnerów prywatnych do działania. W efekcie łatwiej jest zaprezentować korzyści płynące z realizacji takich projektów.

Dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce szczególne znaczenie ma partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście ustawowych ograniczeń dotyczących poziomu zadłużenia gminy oraz kosztów jego obsługi. Wiele spośród nich zbliża się do maksymalnego pułapu wyznaczonego przez ustawę o finansach publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza, że pojawiają się w jednostkach samorządu terytorialnego dodatkowe środki finansowe, które nie obciążają limitów kredytowych. Niemniej jednak środowiska samorządowe artykułują potrzebę bardziej liberalnego podejścia do zagadnienia ujmowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w związku z realizacją projektów PPP. Rozwiązanie przyjęte w ustawie z 2005 r. uznawano za zbyt rygorystyczne – w efekcie zamiast stworzenia większych możliwości finansowania inwestycji samorządowych stworzono rozwiązanie, które zrównywało zobowiązania z tytułu kredytów ze zobowiązaniami w związku z realizacją PPP, przy czym problem tkwił też w kwestii metodyki obliczania długu z tytułu partnerstwa (włączanie ryzyka, któ-

rego prawdopodobieństwo wystąpienia było niewielkie, zaś w niektórych przypadkach nie musiało ono w ogóle obciążać jednostki samorządu terytorialnego – gdyby wystąpiły).

W opinii ekspertów, przyjęcie ustawy z 2008 r. nie zmieniło w istotny sposób sytuacji po stronie jednostek samorządu terytorialnego, które wciąż niechętnie odnoszą się do partnerstwa publiczno-prywatnego w znaczeniu ustawowym z uwagi na charakterystyczne „przeformalizowanie" tej instytucji. W efekcie – zamiast instrumentu, który ma zwiększyć możliwości jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu realizacją zadań publicznych — ustawa wykreowała cały szereg obwarowań prawnych, które *de facto* utrudniają skorzystanie z formuły PPP jako alternatywnej metody wykonywania zadań publicznych, zwiększającej udział partnerów prywatnych (także finansowy) w sferze działalności komunalnej. Można jednak zauważyć, że nie jest to czynnik, który kompletnie zahamował pozytywne trendy zmian w zarządzaniu realizacją zadań publicznych, tj. zwiększanie udziału partnerów prywatnych w oparciu o inne przepisy. Rozmaite formy powierzania tych zadań w różnych sferach usług publicznych wciąż są chętnie wykorzystywane przez władze publiczne, co związane jest ze wzrastającym poziomem długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego. W wielu przypadkach otwartość władz samorządowych w systemie świadczenia usług publicznych wynika z przekonania, że zwiększenie udziału w nim partnerów prywatnych może przyczyniać się do ożywienia lokalnej gospodarki i m.in. wpływać na obniżenie bezrobocia.

5.4. Ocena dotychczasowych projektów realizowanych poza ustawą o PPP

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. – pomimo długiego okresu wyczekiwania na jednolitą regulację prawną, szeroko zakrojone konsultacje oraz podjętą próbę implementacji rozwiązań sprawdzających się w innych krajach – nie przyniosła oczekiwanego efektu, tzn. nie spowodowała podejmowania projektów PPP na bazie tej ustawy. W szczególności jednostki samorządu terytorialnego wykazały się daleko idącą wstrzemięźliwością, jeśli chodzi o bezpośrednie stosowanie ustawy o PPP. Wynikało to zarówno z tego, że przepisy ustawy budziły wątpliwości z powodu nadmiernego sformalizowania procesu dochodzenia do partnerstwa oraz rejestrowania umów i stosowania innych przepisów prawa (ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa o podatku VAT, przepisy wykonawcze do ustawy o PPP), jak też z faktu, że w Polsce od momentu zapoczątkowania reform samorządowych, tj. od lat 90. XX w., istnieją możliwości podejmowania przedsięwzięć mieszczących się w konwencji partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o inne przepisy regulujące wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (np. ustawa o gospodarce komunalnej). Dlatego też – jak podkreśla J. Zysnarski – wiele jednostek samorządu terytorialnego skorzystało przede wszystkim z możliwości, jakie stwarza ustawa o gospodarce komunalnej.

Jeszcze latach 90. XX w. za jedną ze sfer, której rozwój wymagał nawiązywania współpracy sektorów publicznego i prywatnego, uznano wykonywanie usług

publicznego transportu zbiorowego – branży znajdującej się w głębokim kryzysie spowodowanym pogarszającym się stanem infrastruktury, brakiem środków na inwestycje i odpływem klientów (z uwagi na rozwój motoryzacji indywidualnej), co pociągało za sobą straty notowane przez publicznych operatorów[547]. Próby restrukturyzacji w tej branży nie przynosiły zasadniczej poprawy – wciąż samorządy gminne zmuszone były dotować wysokimi kwotami funkcjonowanie operatorów. Jednocześnie w kręgu czynników mających wpływ na zmiany w tej branży należało uwzględniać m.in. wzrastające zatłoczenie ulic miejskich (szczególnie w centrach), brak miejsc parkingowych i możliwości ich tworzenia, przemiany w strukturze przestrzennej miast (m.in. budowa obiektów wielkopowierzchniowych, wycofywanie się przemysłu z niektórych stref miejskich), pogorszenie stanu środowiska i związana z tym presja na rozwój transportu publicznego – wraz z narzuceniem mu rygorystycznych standardów środowiskowych. W tych warunkach rozwój komunikacji miejskiej stawał przed nowymi wyzwaniami, a najważniejszym zadaniem było pozyskanie środków na niezbędne inwestycje (wymiana taboru).

Przykładem udanych przekształceń strukturalno-własnościowych w modelu faktycznie opartym na partnerstwie publiczno-prywatnym jest przedsięwzięcie przeprowadzone w Kaliszu. W latach 90. XX w. władze miasta podjęły decyzję o poszukiwaniu partnera prywatnego, który przystąpi do świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego. W 1994 r. zawiązano spółkę Kaliskie Linie Autobusowe, w której pakiet 20% udziałów objęła brytyjska firma transportowa Southern Vectis. Nowe zasady zarządzania komunikacją miejską oraz udane zmiany organizacyjne umożliwiły osiągnięcie znacznych oszczędności i poprawę jakości świadczonych usług. Wśród podjętych z sukcesem działań należy wymienić udoskonalenie przebiegu linii autobusowych, któremu towarzyszyła optymalizacja kosztów. Spółka wdrożyła nowe zasady rozliczeń finansowych z miastem – na zasadzie rocznych kontraktów, które zakładały refinansowanie przez miasto kosztów rzeczywistych ulg dla pasażerów. Jednocześnie miasto mogło liczyć na to, że odrębna spółka będzie realizować inwestycje, systematycznie odnawiając tabor autobusowy. Tu jednak pojawił się problem polegający na tym, że mniejszościowy partner nie był skłonny do angażowania się w poważne przedsięwzięcia inwestycyjne, mając w zasadzie tylko minimalny wpływ na podejmowanie decyzji. Niemniej jednak spółka – poprzez leasing oraz kredyty – dokonała zasadniczej modernizacji eksploatowanego taboru, co również przyniosło dalsze oszczędności w postaci niższych kosztów jej funkcjonowania, wzrosła też jakość świadczonych usług, gdyż nowe autobusy oferują większy komfort przejazdów dla pasażerów.

Gmina Miejska Kalisz należy również do pionierów wykorzystania innowacyjnej formuły realizacji zadania w postaci dostaw ciepła na terenie miasta. Wyzwania stojące przed branżą ciepłowniczą zasadniczo są zbliżone do tych, które występują

---

[547] G. Dydkowski, R. Tomanek, *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania kształtowania usług zbiorowego transportu miejskiego*, zbiór referatów XXXI Krajowego Zjazdu Komunikacji Miejskiej „Kształtowanie oferty przewozowej", Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2006, s. 69.

w przypadku lokalnego transportu zbiorowego, a poziom potrzeb inwestycyjnych jest jeszcze większy. Od roku 1996 Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej (PEC) eksploatuje – na podstawie 15-letniej umowy – majątek ciepłowniczy, który pozostaje własnością miasta. Mniejszościowym wspólnikiem, z pakietem 45% udziałów, jest w PEC francuska spółka Thion, a kontrolny pakiet pozostaje w rękach pracowników spółki. Umowa dzierżawy majątku ciepłowniczego została podpisana jeszcze w czasie, gdy w PEC nie było zagranicznego wspólnika – wobec potrzeby podniesienia kapitału spółki, władze miasta skierowały zaproszenia do potencjalnych inwestorów, wybierając tryb wyboru partnera w oparciu o procedurę zaproszenia do rokowań (Thion był jedną z trzech firm, które odpowiedziały na zaproszenie i zdecydowały się na złożenie swoich ofert).

Spółka PEC zarządza majątkiem, natomiast miasto realizuje przedsięwzięcia inwestycyjne w systemie ciepłowniczym. Zgodnie z umową dzierżawy, Gmina Miejska Kalisz przeznacza na inwestycje w ciepłownictwie środki nie mniejsze niż kwota czynszu dzierżawnego, który Spółka wnosi do miasta w ramach umowy. Roczna wartość czynszu to kwota rzędu ok. 1,4 mln zł. Dzięki zrealizowanym przez miasto inwestycjom zlikwidowano m.in. „niską emisję", obniżono emisję dwutlenku siarki oraz tlenku węgla. Poszukując możliwości zwiększenia swej sprzedaży, PEC rozszerzył zakres działalności o projektowanie i wykonywanie instalacji ciepłowniczych i klimatyzacyjnych, handel i serwis takich urządzeń – działania te są wykonywany przez zależny od PEC podmiot: PEC Składy Kupieckie.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest uznawana za jedną ze sfer łatwo poddających się wprowadzaniu nowych rozwiązań, w tym opartych na formule PPP. Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach zakres obecności sektora prywatnego w branży gospodarki odpadami komunalnymi (ich zbierania i utylizacji) należy do największych spośród usług komunalnych. W Polsce zadanie gospodarki odpadami komunalnymi praktycznie od chwili restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. w mniejszym lub większym stopniu poddawane było restrukturyzacji z uwzględnieniem włączania do świadczenia usług komunalnych podmiotów prywatnych – w różnym charakterze. Gospodarka odpadami stanowi zatem bardzo istotny obszar współdziałania między sektorami publicznym i prywatnym. Biorąc pod uwagę coraz ostrzejsze standardy ochrony środowiska, a z drugiej strony tendencję do zwiększania ilości wytwarzanych śmieci, wszelkie inicjatywy zmierzające do sprawniejszej i bardziej efektywnej gospodarki odpadami są cenne. Dlatego zgodnie z Szóstym Programem Działań Środowiskowych Unii Europejskiej dla najważniejszych priorytetów Wspólnoty należy zapobieganie wytwarzaniu odpadów oraz odpowiednia gospodarka nimi (w tym bezpieczna utylizacja).

Na polskim rynku usług związanych z gospodarką odpadami w jednostkach samorządu terytorialnego kluczową rolę odgrywają światowe koncerny wyspecjalizowane w tego rodzaju usługach. Wśród nich na czoło wysuwają się firmy: SITA (część globalnej firmy Suez świadczącej usługi środowiskowe) oraz Remondis (poprzednio Rethmann). Oba te przedsiębiorstwa pojawiły się na polskim rynku usług gospodarki odpadami w latach 90. XX w., a obecnie w mniejszym lub większym stopniu, w różnych formach organizacyjnych, są one obecne w kilkudziesięciu mia-

stach w Polsce. Oczywiście ich wejście na lokalne rynki tych usług wiąże się ze skorzystaniem z któregoś ze znanych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego.

Koncern Remondis (poprzednio Rethmann) pojawił się na polskim rynku już w 1992 r. i wykazuje się od tamtego czasu dużą aktywnością. Jednym z jego przedsięwzięć mających cechy partnerstwa publiczno-prywatnego jest spółka Remondis Gliwice, powstała na bazie Przedsiębiorstwa Usług Sanitarnych (PUS), gdy Gmina Miejska Gliwice zdecydowała się na rozdzielenie zadań związanych z usuwaniem odpadów oraz ich składowaniem (to zadanie pozostało przy zakładzie budżetowym). W 2001 r. Zarząd Miasta podjął decyzję o prywatyzacji PUS, zaznaczając, że jej celem jest ochrona konsumentów poprzez stworzenie wolnego rynku usług komunalnych w mieście, tj. zapewnienie warunków swobodnej konkurencji. Ponadto zakładano, że prywatyzacja przyczyni się do dostarczenia nowych technologii i poprawy jakości; prywatyzacja PUS z udziałem inwestorów posiadających dostęp do nowoczesnych technologii i kapitału miała spowodować podwyższenie jakości usług świadczonych przez tę firmę. W innym przypadku przedsiębiorstwo mogłoby stracić klientów, a lokalny rynek mógłby być drenowany przez zewnętrzne firmy specjalizujące się w usuwaniu odpadów komunalnych. Co więcej, pojawiłoby się zagrożenie dla zakładu budżetowego – operatora wysypiska śmieci, który mógłby utracić klientów.

Początkowo Gmina Miejska Gliwice sprzedała mniejszościowy pakiet – 40% udziałów, z opcją dotyczącą możliwości zwiększenia udziału przez prywatnego inwestora do 75% w efekcie podniesienia kapitału spółki. Pracownikom przyznano gwarancję zatrudnienia na 3 lata, zapewniono też przedłużenie funkcjonowania Zakładowego Zbiorowego Układu Pracy. Niemiecki partner zgodził się na program inwestycyjny obejmujący wymianę sprzętu, w tym kupno śmieciarek, oraz zwiększenie stopnia odzyskiwania surowców wtórnych. Gwarancje inwestycyjne tylko w 2003 r. wyniosły 3,5 mln zł.
W sumie, łącznie ze środkami wyasygnowanymi na podniesienie kapitału, inwestor włożył w przedsięwzięcie kilkanaście mln zł. Po przejęciu przez Rethmanna spółek należących do grupy Lobbe (2002 r.), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów badał skutki połączenia z perspektywy możliwego ograniczenia konkurencji, m.in. w odniesieniu do PUS Gliwice. Uznał jednak, że nie rodzi to zagrożeń, które usprawiedliwiałyby podjęcie dalszych działań przez UOKiK. Po wejściu zagranicznego partnera nastąpiło rozszerzenie zakresu działalności spółki, także pod względem terytorialnym – firma obsługuje ponad 20 gmin. Remondis Gliwice zajmuje się m.in. organizowaniem selektywnej zbiórki odpadów w mieście, uczestniczy też czynnie i często nieodpłatnie w akcjach ekologicznych.

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego może też być uznana za korzystną w realizacji projektów związanych z rewitalizacją terenów miejskich wymagających odnowy – przykładowo zdegradowanych obszarów poprzemysłowych, zaniedbanych centrów miast, byłych jednostek wojskowych itd. Jednym z interesujących projektów tego typu jest „Program rewitalizacji domów familijnych" w Łodzi. Zakłada on rewitalizację zabytkowych domów familijnych i budynków mieszkalnych zlokalizowanych na Księżym Młynie, placu Zwycięstwa oraz przy ul. Ogrodowej. Przedsięwzięcie obejmuje w tym wypadku 33 budynki, 1111 mieszkań – dotyczy 2500 zameldowanych w nich osób. Realizacja projektu opiera się na zamianie nieruchomości – inwestor wybuduje

i przekaże miastu nowe budynki z lokalami mieszkalnymi dla obecnych mieszkańców domów familijnych, a w zamian otrzyma domy familijne. Planuje się, iż inwestor przekaże miastu więcej powierzchni użytkowej w wybudowanych obiektach niż wynosi obecnie powierzchnia domów familijnych przeznaczonych do zamiany. Dzięki temu miasto zyska nowe lokale komunalne. Nie mniej istotnym efektem realizacji tego projektu będzie całkowita zmiana wizerunku śródmiejskich części historycznej zabudowy Łodzi. W tym tkwi zresztą klucz do opłacalności całego przedsięwzięcia ze strony partnera prywatnego, który liczy na sprzedaż w atrakcyjnej cenie mieszkań urządzonych w opuszczonych domach familijnych – kalkulacja ta opiera się na wcześniejszym sukcesie łódzkich loftów.

Partnerstwo publiczno-prywatne może też okazać się interesującą koncepcją realizacji niektórych zadań publicznych zaliczanych do sfery społecznej, w których dominują produkty w postaci usług – niematerialnych świadczeń, stąd często pojawiające się określenie „projekty miękkie". Wśród wielu ich cech specyficznych należy wskazać m.in. na kosztowną infrastrukturę, wysokie koszty i często brak odpłatności za te usługi (lub odpłatność niepokrywającą rzeczywistych kosztów), co w istocie pociąga za sobą wysokie koszty realizacji tych usług. Dlatego nie wszystkie typy usług społecznych mogą stać się obszarem udanych wdrożeń projektów PPP. Brak ekwiwalentności, konieczność posiadania szczególnych kompetencji, wysoka wrażliwość nabywców tych usług społecznych na ich dostępność i poziom jakości – to główne problemy powodujące występowanie barier w rozwoju koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego w takich sferach usług społecznych, jak usługi medyczne, kulturalne, rekreacyjne itd. W tym obszarze pojawia się problem braku akceptacji dla zysku (który w całości opłacany jest z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wyłącznym płatnikiem za usługi dostarczane przez ewentualnego prywatnego partnera jest budżet gminy). Pomimo wskazanych kwestii budzących wątpliwości, projekty PPP są z powodzeniem realizowane również i w sferze usług społecznych. Zwykle wiąże się to z tworzeniem dodatkowych regulacji prawnych, umożliwiających powierzanie realizacji określonych zadań publicznych partnerom prywatnym. Obowiązująca ustawa o PPP jest ramową konstrukcją, która otwiera m.in. możliwości zwiększania udziału prywatnych świadczeniodawców w służbie zdrowia.

Przykładem projektu PPP odnoszącego się do sfery usług rekreacyjnych jest realizowany w Łodzi kompleks Fala przez spółkę Aqua Park, będącą partnerstwem publiczno-prywatnym Gminy Miejskiej Łódź i słoweńskiej firmy Makro 5. Samorząd wniósł do spółki aportem ziemię, na której stanął obiekt (wcześniej znajdowało się na niej miejskie kąpielisko). Jednak aport dał Gminie Miejskiej tylko 17% udziału w kapitale spółki, co w efekcie pozbawiło samorząd możliwości wpływania na podejmowane przez spółkę Aqua Park Łódź decyzje. Jednym z problemów, który pojawił się w przypadku tej inwestycji, jest zwiększenie kosztów inwestycji, co spowodowało konieczność wniesienia dodatkowych kapitałów przez wspólników[548]. Przedsięwzięcie tego typu może bowiem odnotowywać wpływy niepokrywające w pełni kosztów,

[548] W. Gnacikowska, *Co się stanie z Falą? 3 możliwe scenariusze*, „Gazeta Wyborcza. Łódź", 19 stycznia 2009 r.

zaś poważnym problemem może być brak możliwości akumulowania odpowiednich kapitałów – na nowe przedsięwzięcia inwestycyjne, podnoszące jego atrakcyjność.

Kolejnym zagadnieniem, jakie łączy się z funkcjonowaniem koncepcji PPP, jest jej zastosowanie w drogownictwie – w budowie i eksploatacji autostrad. Od kilkunastu lat lansowany jest model budowy tych strategicznych dróg w krajowym systemie drogowym z udziałem partnerów prywatnych, niemniej jednak – jak dotąd – efekty w tym zakresie nie są zadowalające. Pomimo wskazania problemów, jakie stwarzają obowiązujące w tym obszarze przepisy prawa, nie stworzono takiego systemu prawnego, który sprzyjałby zastosowaniu na szerszą skalę PPP w budowie autostrad. W ostatnim okresie Ministerstwo Infrastruktury starało się stworzyć klarowne rozwiązania w tym zakresie, ale efekty ich zastosowania będzie można ocenić dopiero za jakiś czas – w perspektywie co najmniej kilku lat. Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 1981 r. o drogach publicznych[549], inwestycje w zakresie budowy i eksploatacji autostrad oraz dróg ekspresowych mogą być realizowane przede wszystkim na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[550], ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi, albo w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ustawa o autostradach płatnych przewiduje obecnie dwa modele realizacji inwestycji: system koncesyjny, czyli przez spółki, którym udzielono koncesji, a od lutego 2009 r. – na zasadach przewidzianych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dopuszczenie możliwości realizacji autostrady płatnej także na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi zostało dokonane poprzez nowelizację ustawy o autostradach płatnych. Przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym dotyczą przedsięwzięć o podobnych elementach. Jednocześnie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r. nie dokonała nowelizacji ustawy o autostradach płatnych. Prowadzi to do wniosku, że zastosowanie instrumentów przewidzianych ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym do realizacji przedsięwzięć autostrad płatnych oraz płatnych dróg ekspresowych zostało wyłączone.

Perspektywy partnerstwa publiczno-prywatnego przedstawiają się różnie w poszczególnych branżach usług komunalnych. Nie ulega wątpliwości, że w dziedzinie wodociągów i kanalizacji oraz transportu miejskiego przekształcenia w gospodarce samorządowej nie zakończyły się jeszcze, a realizowane obecnie modele obsługi mieszkańców nie są optymalne. Znacznie lepiej przedstawia się sytuacja w gospodarce odpadami, ciepłownictwie i zarządzaniu komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, gdzie sektor prywatny odgrywa coraz większą rolę. Stworzenie odpowiednich do oczekiwań jednostek samorządu terytorialnego, jak też podmiotów prywatnych zainteresowanych działalnością w sferze usług komunalnych regulacji prawnych może spowodować dalsze zwiększenie udziału kapitału prywatnego zaangażowanego w re-

[549] Ustawa z dnia 21 czerwca 1981 r. o drogach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r. nr 273, poz. 2703, z późn. zm.

[550] Ustawa z dnia 24 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity – DzU z 2004 r. nr 256, poz. 2571, z późn. zm.

alizację usług komunalnych. Dla jednostek samorządu terytorialnego istotne jest to, aby regulacje te otwierały atrakcyjne, stabilne perspektywy prowadzenia działalności przez partnerów prywatnych w długim okresie, ponieważ tylko w takim przypadku można spodziewać się dopływu środków na przedsięwzięcia inwestycyjne. W tym wypadku ryzyko inwestorów prywatnych jest bowiem większe niż tylko przejęcie działalności operacyjnej w świadczeniu usług komunalnych.

Jak można przypuszczać, stabilne przepisy prawa w zakresie PPP mogą być też impulsem dla rozwijania się współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w nowych sferach usług publicznych. Dla jednostek samorządu terytorialnego szczególnie istotne będą przedsięwzięcia w zakresie usług zdrowotnych, pomocy społecznej, edukacyjnych i pozostałych usługach społecznych. Obecnie coraz większe możliwości w zakresie nawiązywania PPP w tej sferze stwarzają dostępne fundusze unijne z Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki", który finansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki projektom realizowanym przez partnerów społecznych możliwe jest zwiększenie dostępności niektórych publicznych usług społecznych, a dzięki temu – rozwiązywanie problemów, które jednostki samorządu terytorialnego formułują w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Bibliografia

Akty normatywne

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, European Commission, COM (2004), 327 final.

Komunikat Komisji Wspólnoty Europejskiej z dnia 24 kwietnia 2000 r. dotyczący wyjaśniania problemów prawnych w obszarze koncesji w prawie wspólnotowym O.J.C. 121/02

Guidelines for Successful Public Private Partnerships, European Commission, Brussels, 2003, p. 1,

Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU z dnia 25 listopada 1994 r.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej Dz.U. 1997, nr 97, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, DzU z 1959 r., nr 39, poz. 311, z późn. zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska DzU z 1980 r., nr 3, poz. 6.

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych DzU z 2002 r. nr 112, poz. 981, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r. nr 204, poz. 2086, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,– DzU z 2007 r., nr 19, poz. 115, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, DzU nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU nr 91, poz. 408 z późn.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1700 oraz z 2008 r., nr 227, poz. 1505.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jednolity – DzU z 2001 r. nr 13, poz. 123, z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, DzU nr 76, poz. 344, z późn. zm. (uchylona nową ustawą).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. DzU nr 85, poz. 388,

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jednolity – DzU z 2002r., nr 76, poz. 694, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity – DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2571, z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej DzU z 2007 r., nr 226, poz. 1675, z późn. zm.
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach DzU z 1996r., nr 132, poz. 622, z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne -tekst jednolity DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1504.
Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk, DzU ,nr 75, poz. 469, z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU nr 46, poz. 543.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe DzU z 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim DzU z 2005 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU nr 91, poz. 576, z późn. zm.
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148, z późn. zm. (uchylona nową ustawą).
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, Dz. U z 2001 r., nr 5, poz. 43, z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU nr 62, poz. 627, z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, DzU z 2001 r., nr 62, poz. 628,
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach kodeksu cywilnego, DzU nr 71, poz. 733.
Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, DzU nr 115, poz. 1229, z późn. zm.
Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, DzU nr 86, poz. 789, z późn. zm.
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU nr 96, poz. 873, z późn. zm.
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1702 oraz z 2008 r., nr 227, poz. 1505.
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, DzU nr 164, poz. 1365, z późn. zm.
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU Nr 169, poz. 1420.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym DzU z 2005 r., nr 155, z późn. zm.
Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, DzU nr 267, poz. 2251 oraz z 2007 r. nr 23, poz. 136.
Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń DzU z 2006, nr 149, poz. 1076.
Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU z 2006, nr 220, poz. 1600.
Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, DzU nr 249, poz. 1829.
Ustawa z dnia 4 sierpnia 2007 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej DzU z 2007, nr 158, poz. 1104.
Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, DzU nr 173, poz. 1219 oraz z 2008 r. nr 171, poz. 1058.
Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, DzU z 2008 r., nr 172, poz. 1069.
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 19, poz. 100.
Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi, DzU nr 19, poz. 101z późn. zm.
Ustawa z dnia 16 lipca 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.
Rozporządzenie z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU nr 125, poz. 868.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU nr 125, poz. 866.
Uchwała Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. – Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015.
Zarządzenie nr 493/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wyboru wspólnika celem zawiązania spółki z udziałem Miasta Łodzi, której przedmiotem działalności będzie zrealizowanie inwestycji zlokalizowanej na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy a;. Unii 4, oznaczonej jako działka Nr 44/3, byłego kompleksu „Fala".
Zarządzenie nr 636/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 12 czerwca 2003 r. *zmie-*

niające Zarządzenie nr 493/IV/03 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 kwietnia 2003 r. *w sprawie wyboru wspólnika celem zawiązania spółki z udziałem Miasta Łodzi, której przedmiotem działalności będzie zrealizowanie inwestycji zlokalizowanej na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy a;. Unii 4, oznaczonej jako działka Nr 44/3, byłego kompleksu „Fala"*.

Uchwała Nr XXI/277/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2003 r.

Statut Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Kalisz SA, Kalisz 1994.

Budżet Kalisza, Miasta na prawach powiatu na rok 2004, na rok 2005, na rok 2006, na rok 2007, na rok 2008.

Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej w dniu 28 października 2008 r., Warszawa 2008.

Komunikat Komisji Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013.

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Warszawa 2006.

Literatura

Alktorn J., *Marketing w turystyce*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1997.

Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 1987.

Aziewicz T., *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1998.

Bailey S.J., *Public Sector Economics – Theory, Policy and Practices*, MacMillan Press Ltd., London 1995.

Bednarski L.*, Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne SA, Warszawa 2002.

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, t. 1, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Bejm M., Piotrowski P., *Czas na projekty pilotażowe*, „Rzeczpospolita",13 lutego 2006.

Biernat S., Dudzik S., *Kontrowersje wokół koncesji komunalnej*, „Rzeczpospolita" 1995, nr 39.

Bilitewski B., Härdtle G., Marek K., *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Seidel–Przywecki Sp. z o.o., Warszawa 2006.

Bitner M., *Inwestycyjne spółki BOT*, „Wspólnota" 2004, nr 25.

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo KOLONIA LIMITED, Wrocław 2004.

Boer E. , Boer J., J. Jager, *Planowanie i optymalizacja gospodarki odpadami,* Wydawnictwo PZiTS, Wrocław 2005.

Bojkowski T., Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury*, [w:] W. Jarmołowicz. (red.), *Makro- i mikroekonomiczne aspekty roz-*

woju polskiej gospodarki, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005.
Boyfield K., *Brytyjskie firmy radzą sobie lepiej bez pomocy państwa*, „Gazeta Wyborcza", 7 lipca 1997.
Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] Obrębalski M. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im O. Langego, Wrocław 1998.
Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2006.
Burzyńska D., Fila J., *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2007.
Cherubin W., *Możliwości i ograniczenia stosowania usług przesyłowych w miejskich systemach ciepłowniczych*, „Ciepłownictwo, Ogrzewnictwo, Wentylacja" 2002, nr 7-8.
Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2005 i 2007. Warunki i jakość życia Polaków,* Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006.
Czarnow S., *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 10.
Czechowski L., Dziworska K., Gostkowska-Drzewicka T., Górczyńska A., Ostrowska E., *Projekty inwestycyjne. Finansowanie i procedury oceny*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1997.
Davoudi S., Timmins N., *Blaski i cienie publiczno-prywatnego partnerstwa*, „Rzeczpospolita", 2 marca 2006.
Dąbrowska-Loranc B., *Problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego na tle rozwoju motoryzacji w Polsce*, „Archiwum Motoryzacji" 2006, nr 17.
Dembiński P.H., *Kapitalizm z ludzką twarzą. Kapitalizm staje przed pytaniem natury cywilizacyjnej: do jakiego poziomu biedy i niepewności można sprowadzać słabych i najsłabszych w imię rentowności kapitału i wzrostu PKB?*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 262.
Demel M., *Teoria wychowania fizycznego*, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego, Poznań 2002.
Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
Dobre praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych, Investment Support, Warszawa 2009.
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2003.
Dunin-Wąsowicz S., *Nadzieja w usługach*, „Rzeczpospolita", 26-27 listopada 2005.
Dydkowski G., Tomanek R., *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania kształtowania usług zbiorowego transportu miejskiego*, zbiór referatów XXXI Krajowego Zjazdu Komunikacji Miejskiej „Kształtowanie oferty przewozowej", Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2006.
Dziarski G., *Partnerstwo buduje*, „Rzeczpospolita" , 25 listopada 2005.
Ehrhardt D., Burdon R., *Free Entry in Infrastructure*, "World Bank Working Pa-

pers", No. 2093, Washington 1999.
Estache A., Strong J., *The Rise, the Fall, and… the Emerging Recovery of Project Finance in Transport*, "World Bank Working Papers", No. 2387, Washington 2000.
Farrel S., *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*, Palgrave, London 1999.
Forlicz S., Jasiński M., *Mikroekonomia,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.
Gajewska-Jedwabny A. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2007.
Gaudamet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
Getzen T. E., *Ekonomia zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.
Gnacikowska W., *Co z tą Falą? 3 możliwe scenariusze*, „Gazeta Wyborcza", 19 stycznia 2009.
Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym ze wzorami uchwał, umów i pism,* Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2006.
Gonet W., *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne" 2009, nr 2.
Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2007, nr 7-8.
Gotlibowska-Horaszczak A., *Partnerstwo publiczno-prywatne ma zbyt wiele problemów. Na prawo bariera, na lewo przeszkoda*, „Rzeczpospolita", 28 sierpnia 2003.
Gray A., Jenkins B., *From Public Administration to Public Management – Reassessing a Revolution*, „Public Administration" 1995, Vol. 73(1).
Grzelakowski A., *Finansowanie rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE z zastosowaniem formuły PPP*, „Przegląd Komunikacyjny" 2008, nr 3.
Grzybowski W., *Droga prywatna?*, „Przegląd Komunalny" 2006, nr 11.
Grzybowski W., *Inwestycje na raty. Wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Finanse Komunalne" 2004, nr 7/8.
Grzybowski W., *Upraszczanie PPP*, „Przegląd Komunalny" 2007, nr 1.
Guthrie J., *Performance Indicators in the Australian Public Sector*, [w:] E. Buschor, K. Schedler (eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Haupt, Berne 1994.
Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration" 1991, Vol. 69(1).
Jak wybrać partnera prywatnego do wspólnej realizacji zadania publicznego, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 24.
Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
Jerzmanowski Z. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne a prywatyzacja*, Wy-

dawnictwo BUSINESS EXPERT, Poznań 2005.
Jędrysiak T., *Turystyka kulturowa,* PWE, Warszawa 2008.
Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
Kamińska T., *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
Katner J. (red.), *Podstawy prawa cywilnego i handlowe dla ekonomistów*, Wydawnictwo INFO TRADE, Gdańsk 2003.
Klamut M., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument efektywnego wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004.
Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2003.
Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzelak J., *Partnerstwo publiczno--prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2008.
Korbus B.P., *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita", 6 października 2003.
Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LEXIS NEXIS, Warszawa 2006.
Korenik S., Słodczyk J., *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2005.
Korzeniowska A., Krawczyk R., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta oraz WSAP, Bydgoszcz, Łódź 2004.
Kotula M., *Prawo zamówień publicznych z wprowadzeniem*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2004.
Kowalczyk E. , *Partnerstwo publiczno-prywatne, Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych,* Wydawnictwo Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2010.
Kozak M. W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009.
Kozierkiewicz A. (red.), *Koło ratunkowe dla szpitali,* Termedia, Poznań 2008.
Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 2004.
Król M. K., *BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2006.
Kulesza M., Bittner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno--prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
Kurzyński A., *Zarząd Kaliskich Linii Autobusowych został odwołany*, „Głos Wielkopolski", 2 listopada 2009.
Leboda R., Oleszczuk P., *Odpady komunalne i ich zagospodarowanie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.

Leśniak G.J., *Urzędnicy nie będą już oceniać, czy partnerstwo się opłaca*, „Rzeczpospolita", 22 lutego 2007.

Łukomska-Szarek J., *Rozwój samorządów lokalnych przez pryzmat koncepcji New Public Management*, [w:] M.S. Kostka, D. Ostrowska (red.), *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2008.

Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Tomalski M., *Finanse publiczne w Polsce 1989-2001. Studium transformacji*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002.

Majewska E., *Podatki nie zachęcają do partnerstwa*, „Rzeczpospolita" – dodatek „Dobra Firma", 14 września 2006.

Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. *Finanse publiczne w Polsce*, WSzIiZ w Rzeszowie, LexisNexis, Warszawa 2006.

Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.

Markowski T., Stawasz D., *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta* Łodzi, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.

Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Maślanek J., *Autostrady pod napięciem*, „Nowy Przemysł" 2009, nr 6.

Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego*, [w:] J. Czaptułowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E. (eds.), *New Public Management. Current trends and Future Prospects*, Routledge, London – New York 2003.

Menes E., *Charakterystyka infrastruktury transportowej Unii Europejskiej* , „Przegląd Komunikacyjny" 2002, nr 9.

Miecznikowski S., Wołek M., *Kierunki zmian kolejowego rynku przewozów regionalnych,* „Transport i Komunikacja" 2003, nr 1.

Mielczarek J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze sportowym*, „Rynki Zagraniczne" 2005, nr 10.

Monitorowanie usług publicznych w miastach, Związek Miast Polskich, Poznań 1999.

Moszoro M. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych,* Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2000.

Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.

Murzyn M. A., *Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2006.

Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw – Hill Book Company, New York – Toronto 1984.

Niedek M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju infrastruktury lokalnej*, „Gmina. Magazyn Promocji Fundacji Gmin Polskich" 2005, nr 97.

Niewiadomski Z. (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządo-*

wej po reformie, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2000.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2004.
Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
Olesiuk A., *Marketing usług turystycznych*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2007.
Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Wydawnictwo MEDIA RODZINA of Poznań, Poznań 1992.
Ostrowski W., *Wprowadzenie do historii budowy miast. Ludzie i środowisko,* Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001.
Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
Panasiuk A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2009.
Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań 1997.
Perkowski M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu strategicznym*, [w:] M. Perkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2007.
Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999.
Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, Warszawa 2003.
Polko A., *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005.
Potoczek A., *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2001.
Rolbiecki R., *Możliwości wykorzystania kapitału prywatnego w finansowaniu infrastruktury transportu jako czynnika determinującego rozwój systemów i usług logistycznych*, „Logistyka" 2007, nr 1.
Rosik-Dulewska C., *Podstawy gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
Rytel M., Siewierski K., Sikora R., *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita", 16 lutego 2002.
Sawicki K., Kiziukiewicz T., Pałka M., *Zmiany w rachunkowości od 2001 r. i 2002 r.*, cz. II: *Nowe regulacje w ustawie o rachunkowości*, Wydawnictwo i Doradztwo EKSPERT, Wrocław 2001.
Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
Sochacka-Krysiak H., Małkowska R., *Usługi społeczne w gminie*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.

Stangel M., *Odnowa miast w społeczeństwie informacyjnym. Technologie informacyjne i komunikacyjne w procesach rewitalizacji,* Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009.
Starczewski M., *Kondycja ekonomiczna podmiotów wg branż i form prawnych w ramach firm jednobranżowych*, Konsorcjum Doradca, Gdynia 2004.
Swianiewicz P., *Usługi komunalne w krajach europejskich. Współczesne przemiany w sposobie organizacji*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 7--8.
Swora M., *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, nr 5.
Szczepaniak C., *Motoryzacja na przełomie epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
Szczęsny W. (red.), *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, „Folia Oeconomica", Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2003.
Szymanowicz M. (red.), *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2000.
Szymczak J., *Stan polskiego ciepłownictwa*, „Wspólnota" 2002, nr 35-36.
Taylor R., *Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz ochrony zdrowia*, „Zdrowie i Zarządzanie" 2004, nr 2.
Tomanek R., *Konkurencyjność transportu miejskiego,* Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 2002.
Trocki M., *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji gospodarczej*, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2001.
Turlej A., *Wspólnota mieszkaniowa*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2004.
Tymowska K., *Opieka zdrowotna,* [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków,* Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2008.
Van Melik R., Van Aalst I., Van Weesep J., *The public sector and private space in Dutch city centres*, "Cities", No. 26.
Walker C., Smith A.J., *Privatized Infrastructure: The Build Operate Transfer Approach*, Thomas Telford Publ., London 1995.
Wielowieyska D., *PPP w drugim wydaniu*, „Gazeta Wyborcza" – dodatek „Infrastruktura Polski" 2002, nr 95.
Wikariak S., *Publicznego z prywatnym można pogodzić*, „Rzeczpospolita", 27 października 2005.
Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
Wojewnik-Filipkowska A., *Ekonomiczne przesłanki wykorzystania Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych – teoria i praktyka*, [w:] K. Jajuga, W. Ronka-Chmielowiec (red.), *Inwestycje finansowe i ubezpieczenia – tendencje światowe a polski rynek*, t. 2, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003.
Wojewnik-Filipkowska A., *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
Woynarowska B., *Zdrowie i szkoła*, Wydawnictwa Lekarskie PZWL, Warszawa 2000.

Wójcik P., *Jak współpracować w gminie z prywatnym inwestorem*, „Gazeta Prawna" 2005, nr 53.
Wójtowicz W., *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Zakamycze, Kraków 2005.
Wyszomirski O. (red.), *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
Yescombe E. R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, WOLTERS KLUWER, Kraków 2008.
Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe publiczne zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
Zdunek M., *Publiczne, prywatne, partnerskie. Razem – ale jak?*, „Nowy Przemysł" 2003, nr 7-8.
Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007.
Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Zarządzanie Usługami Komunalnymi, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003.
J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne: elementy teorii,* DORADCA Consultans Ltd., Gdynia 2001, s. 27
Żyśko J., *Procesy prywatyzacji instytucji sportowo-rekreacyjnych,* [w] Kongres sportu polskiego, Materiały kongresowe, Spała 1998.
Żyśko J., *Procesy prywatyzacji kultury fizycznej w Polsce po 1989 roku*, „Roczniki Naukowe AWF w Warszawie" 1998, nr 37.

Inne źródła:

http://quotationsbook.com
www.bip.kla.com.pl
www.bip.pec-kalisz.pl
www.freepress.org.pl
www.ippp.pl
www.mg.gov.pl
www.mgip.gov.pl
www.mi.gov.pl
www.mz.gov.pl
www.odpady.net.pl
www.partnerstwopublicznoprywatne.info
www.partnerstwopublicznoprywatne.info
www.pec-kalisz.pl
www.pot.gov.pl

www.ppsk.pl
www.prawica.net
www.radnidlakalisza.pl
www.remondis.pl
www.supernat.pl
www.veolia-es.pl
www.wspolnota.org