

KAMILA MATAŚKA*

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce – doświadczenia i perspektywy

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 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

* Mgr, doktorantka, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

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 rozwiązywanie 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 bierniej 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 wymienić¹:

- 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:

¹ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006, s. 221.

umowa, finansowanie, realizacja, 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 przedsięwzięcia, 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 obowiązki².

Faza finansowania może opierać się na kapitale partnerów publicznym i prywatnym, który został celowo przekazany 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 realizacji³.

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

² S. Davoudi, N. Timmins, *Blaski i cienie publiczno-prywatnego partnerstwa*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2006 r.

³ D. Burzyńska, J. Fila, *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 111.

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 z 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 cieplej, 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 samorządowej⁴.

Korzyści uzyskiwane przez samorządy przekładają się na korzyści budżetu państwa. Również sektor rządowy może uczestniczyć w projektach PPP i czerpać z nich korzyści. 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 i 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

⁴ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *op. cit.*, s. 222.

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 prywatne⁵.

Zakres stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego rośnie w Polsce dość powoli, przy czym dotyczy to przede wszystkim usług pochodzących spoza sfery użyteczności publicznej⁶. 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 publiczne⁷.

2. 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 wątpliwości zgłaszanych pod adresem ustanowionej ustawą z 2005 r. kształtu legislacyjnego PPP znalazły się zarzuty, które stały się przyczynkiem do zapoczątkowania dyskusji na temat potrzeby zmian w prawie praktycznie

⁵ M. Klamut, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument efektywnego wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania konkurencyjności regionów*, Wyd. Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 2004, s. 34–35.

⁶ S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 6.

⁷ W. Grzybowski, *Inwestycje na raty. Wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 7/8, s. 35.

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 każda z tych kwestii mogła 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 niekorzystne⁸.

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 radykalizowania 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 był jednym 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 gatunkowym⁹.

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 wykorzysta-

⁸ M. Kulesza, M. Bittner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 26.

⁹ *Dobre praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych*, Investment Support, Warszawa 2009, s. 6.

nia 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 rezygnacji z projektu PPP odbiorcy usług znajdują się w niekorzystnej sytuacji – prawdopodobnie gorszej, niż gdyby w ogóle nie podjęto rozmów z potencjalnym partnerem prywatnym¹⁰.

Za newralgiczny punkt w wielu projektach partnerstwa publiczno-prywatnego należy uznać procedury przetargowe. Dla uniknięcia posądzeń o korupcję muszą one być prowadzone w sposób przejrzysty i możliwie otwarty. Niestety, w naszych warunkach przetargi często trwają 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

¹⁰ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wyd. Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 20–21.

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 to 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 odniesieniu 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 Polsce 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 perspektywę rozwoju koncepcji PPP, zakres projektów realizowanych w 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 prywatnego¹¹.

Bez względu na problemy pojawiające się 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:

- 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

¹¹ *Dobre praktyki...*, s. 6.

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, którego prawdopodobieństwo wystąpienia było niewielkie, zaś w niektórych przypadkach nie musiało ono w ogóle obciążać jednostki samorządu terytorialnego – gdyby wystąpiło).

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. Różne 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 wpływać m. in. na obniżenie bezrobocia.

3. 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 wstrzeźliwością, 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 w 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 operatorów¹². 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

¹² 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.

stawał przed nowymi wyzwaniami, a najważniejszym zadaniem było pozyskanie środków na niezbędne inwestycje (wymianę 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. zawieszono 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 mapy 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 w przypadku lokalnego transportu zbiorowego, a poziom potrzeb inwestycyjnych jest jeszcze większy. Od roku 1996 Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (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 wykonywane 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 do 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 miastach 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 przemysłowych, zaniedbanych centrów miast, byłych jednostek wojskowych itd. Jednym z interesujących projektów tego typu jest „Program rewitalizacji domów rodzinnych” w Łodzi. Zakłada on rewitalizację zabytkowych domów rodzinnych 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 rodzinnych, a w zamian otrzyma domy rodzinne. Planuje się, iż inwestor przekaże miastu więcej powierzchni użytkowej w wybudowanych obiektach niż wynosi obecnie powierzchnia domów rodzinnych 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 rodzinnych – 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 wspólników¹³. Przedsięwzięcie tego typu może bowiem

¹³ W. Gnacikowska, *Co się stanie z Falą? 3 możliwe scenariusze*, „Gazeta Wyborcza. Łódź”, 19 stycznia 2009 r.

odnotowywać wpływy niepokrywające w pełni kosztów, 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 21 czerwca 1981 r. o drogach publicznych¹⁴, inwestycje w zakresie budowy i eksploatacji autostrad oraz dróg ekspresowych mogą być realizowane przede wszystkim na zasadach określonych w ustawie z 24 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁵, 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 przed-

¹⁴ Ustawa z 21 czerwca 1981 r. o drogach publicznych, tekst jednolity – DzU z 2004 r., nr 273, poz. 2703, z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z 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.

stawia 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 realizację usług komunalnych. Dla jednostek samorządu terytorialnego istotne jest, 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 przejście 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 w 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.

4. Perspektywy PPP w Polsce

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce rozwija się „oddolnie”, tj. z inicjatywy samych zainteresowanych podmiotów publicznych i partnerów prywatnych, ale w oparciu o przepisy innych ustaw niż ustawa o PPP. Uchwalenie pierwszej ustawy w 2005 r. przyjęto z nadzieją, że instrument w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego przyczyni się do zasadniczych zmian w zarządzaniu realizacją zadań publicznych, w tym wpłynie na wzrost inwestycji publicznych. Jednak tamta ustawa stała się martwą literą prawa i nie wpłynęła istotnie na zwiększenie liczby projektów PPP, wniosła jednak ten cenny wkład, że spowodowała publiczną dyskusję na temat partnerstwa publiczno-prywatnego i wzrost zainteresowania różnych środowisk zagadnieniem współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Za efekt tej ożywionej dyskusji należy uznać uchwalenie ustawy regulującej PPP w ujęciu ścisłym oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi – w ich przypadku uniknięto szeregu błędów uniemożliwiających

zastosowanie w praktyce nowych legislacji. Z tego względu w nowych ustawach należy upatrywać szansy na zwiększenie znaczenia projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w wykonywaniu nowych przedsięwzięć inwestycyjnych i świadczeniu usług o charakterze publicznym.

Problem legislacji PPP odnosi się do kwestii szczegółowości przepisów. Można tutaj wskazać na dylemat regulacji odnoszących się do bardzo szerokiego spektrum przedsięwzięć – od małych projektów do wielkich zadań infrastrukturalnych – i do zróżnicowanego ich przedmiotu. Ta różnorodność projektów powoduje, że trudno w jednej legislacji uwzględnić wszystkie aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego, a stworzenie uniwersalnej podstawy oznacza jej znaczny poziom ogólności. Bez odpowiedniego doprecyzowania zasad realizacji PPP może wystąpić „efekt niedostatecznej (nieprecyzyjnej) regulacji” – szczególnie w przypadku małych projektów, gdy podmiotami publicznymi są niewielkie gminy, których nie stać na wynajęcie specjalistów opracowujących procedurę i projekt umowy; brak precyzyjnych zapisów może spowodować, że odrzucą one PPP jako formę realizacji zadania publicznego. Z drugiej strony precyzyjne zapisy w ustawie i w rozporządzeniach mogą stać się zbędnym „gorsetem” utrudniającym ich zastosowanie w praktyce. Dlatego też istnieje konieczność położenia nacisku na opracowanie standardów i szablonów ułatwiających wdrożenie partnerstwa publiczno-prywatnego. Zadanie to – wraz z promocją PPP – spoczywa na administracji rządowej (Ministerstwo Gospodarki) oraz na instytucjach, które profesjonalnie zajmują się partnerstwem publiczno-prywatnym.

W analizach dotychczasowego rozwoju PPP podkreśla się, że najczęściej wdrożenia tej koncepcji dotyczyły dużych projektów infrastrukturalnych (tj. dróg, wodociągów, kanalizacji, portów). Z formy tej korzystano też w dużych miastach w odniesieniu do współpracy między sektorami przy pojedynczych projektach – w zakresie rewitalizacji fragmentów dzielnic lub terenów przemysłowych, gdzie wznoszono obiekty sportowo-rekreacyjne (np. aquaparki)¹⁶. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż wprowadzenie przedmiotowej legislacji w zakresie PPP służyło przede wszystkim realizacji dużych, koordynowanych przez administrację rządową projektów infrastrukturalnych i pod tym kątem tworzono zapisy ustawowe. Rozdzielenie PPP w znaczeniu ścisłym od koncesji na roboty budowlane lub usługi – w dwóch odrębnych ustawach – stanowi zaznaczenie różnic w rozmaitych przedsięwzięciach, które mogą być realizowane we współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Wciąż brakuje dopracowania przepisów wykonawczych, standardów, a także działań promocyjnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego – adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem ich specyfiki i potrzeb.

¹⁶ T. Tasan-Kok, M. Załączna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, „Sprawne Państwo” – program Ernst&Young, Warszawa 2010, s. 11.

W analizach podkreśla się, że do wzrostu liczby realizowanych projektów PPP powinno też dojść z uwagi na wyraźny wzrost kompetencji sektora publicznego w zakresie przygotowania inwestycji infrastrukturalnych, jak również stopniowe wchodzenie większości projektów, które są współfinansowane ze środków UE, w fazę ich wykonania¹⁷. Do czynników katalizujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zalicza się malejące dochody samorządów, które wskazują na potrzebę poszukiwania pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji. Pojawia się tu poważny problem, jakim jest szybko rosnący poziom długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego – ograniczający możliwość zaciągania kolejnych zobowiązań, ale też stwarzający problem zastosowania PPP – z uwagi na metodykę zaliczania zobowiązań, które wynikają z realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁸.

Kolejnym argumentem, który prowadzi do wzrostu zainteresowania koncepcją PPP – jako formą wspomagania realizacji zadań publicznych (szczególnie dotyczy to największych projektów infrastrukturalnych) – jest jednoznaczna polityka Unii Europejskiej, która promuje partnerstwo publiczno-prywatne jako najkorzystniejszą formę realizacji zadań publicznych. UE – poprzez lansowanie koncepcji PPP – zmierza do zwiększania efektywności projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w sferze inwestycji publicznych. Determinacja w urzeczywistnieniu tego celu znajduje swój wyraz w promocji formy PPP jako efektywnego sposobu realizacji projektów przy alokacji środków z funduszy UE. Chodzi tutaj w szczególności o przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportowej, w której postępy w całej Unii Europejskiej – i to pomimo przeznaczania na nią ogromnych środków publicznych (w tym z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności) – nie są zadowalające.

Instytucje Unii Europejskiej zauważają problem rosnącego zadłużenia publicznego, co wiąże się z ograniczeniem możliwości realizowania zadań publicznych, w tym inwestowania w infrastrukturę służącą do ich wykonywania. Tymczasem od stanu i rozwoju tej infrastruktury zależy przyszły rozwój UE, w tym możliwości osiągnięcia głównego celu ujętego w Strategii Lizbońskiej, jakim jest zbudowanie najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie¹⁹. Postępy w różnych sferach – określonych jako priorytetowe w tym dokumencie – są wyraźne, tymczasem infrastruktura publiczna i poprawa poziomu realizacji zadań publicznych wciąż pozostawiają wiele do życzenia. Stąd też Unia Europejska poszukuje możliwości zwielokrotnienia efektów inwestycji infrastrukturalnych poprzez promocję PPP jako metody realizacji przedsięwzięć.

¹⁷ *Ibidem*, s. 3.

¹⁸ J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 96–97.

¹⁹ L. Pawłowicz, *Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, [w:] J. Bieliński (red.), *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2005, s. 13–24.

W stanowiącym podstawę programowania działań administracji publicznej dokumencie *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*²⁰ – w ramach Wyzwania 4 *Odpowiedni potencjał infrastruktury* wskazano, iż w Polsce występują „głębokie zapóźnienia w rozwoju infrastruktury i jej dopasowaniu do potrzeb gospodarczych i cywilizacyjnych”²¹. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy, a jednocześnie wyzwań, należy wymienić m. in. ograniczone możliwości inwestowania w infrastrukturę ze środków publicznych (z uwagi na transformację, problemy inflacyjne, kwestie deficytu budżetowego oraz poziomu długu publicznego itd.) – do czasu uruchomienia środków unijnych na większą skalę po wejściu do UE w 2004 r. Podkreślono przy tym niewykorzystanie możliwości pozyskiwania źródeł inwestycji w różnych formach PPP, przy czym wynikało to z braku legislacji w tym ważnym obszarze współpracy sektorów publicznego i prywatnego, co ostatecznie uniemożliwiało wykorzystanie tego instrumentu finansowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, wpływając na niski poziom efektywności absorpcji środków UE.

W przytoczonym raporcie wskazuje się, że najważniejszym rozstrzygnięciem dylematu rozwojowego dotyczącego infrastruktury jest zabezpieczenie środków na etapowe finansowanie inwestycji w tej sferze. Według szacunków rządu – niezbędne nakłady inwestycyjne wynoszą 350–400 mld, co stanowi 30–35% PKB (tj. 130% rocznego budżetu państwa)²². Sfinansowanie w całości tych wydatków przez państwo – nawet z udziałem jednostek samorządu terytorialnego – trudno sobie wyobrazić. Zakładając realizację takiej skali wydatków np. na 20 lat, wychodzi po około 2% PKB rocznie – bez uwzględnienia bieżących remontów i utrzymania infrastruktury transportowej. W efekcie powstaje potrzeba pozyskania środków spoza sektora publicznego – najbardziej skuteczne będzie skorzystanie z formuły PPP, przy czym autorzy raportu podkreślają, że konieczne jest wskazanie obszarów, w których realizacja programów inwestycji może opierać się na mieszanym systemie publiczno-prywatnym (w tym PPP) lub na określonych instrumentach dłużnych, i obszarów, w których – ze względów strukturalnych – Skarb Państwa musi ponieść cały ciężar inwestycyjny. Stąd kluczem umożliwiającym skuteczne zrealizowanie planów w sferze inwestycji infrastrukturalnych jest ich przejrzysta perspektywa czasowa, model decyzji inwestycyjnych (z określeniem efektywności, stopy zwrotu) oraz montaż niezbędnych środków finansowych, w tym wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Polska administracja publiczna staje również wobec wyzwania realizacji największego w Europie programu infrastrukturalnego – Programu Budowy Dróg Krajowych²³, który tylko w latach 2008–2012 przewiduje wybudowanie

²⁰ *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red. nauk.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

²¹ *Ibidem*, s. 120.

²² *Ibidem*, s. 122.

²³ *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012*, Uchwała nr 163/2007 Rady Ministrów z 25 września 2007 r. (załącznik).

ok. 3 tys. km autostrad i dróg ekspresowych i który opiewa na łączną kwotę 121 mld zł, z czego 15% zostanie wydanych na autostrady, 39% na drogi ekspresowe oraz 5% na budowę obwodnic. W ramach tego programu przewiduje się utworzenie sieci autostrad o łącznej długości 1779 km, w tym budowę 1105 km autostrad, przy czym założono wskaźnik, że 41% z tych inwestycji zostanie wykonanych w ramach PPP²⁴.

Wśród wyzwań inwestycyjnych stojących przed administracją publiczną należy także wymienić rozwój infrastruktury informatycznej. W ramach największego zadania, tj. budowy Sieci Nowej Generacji (NGN), wydatki szacowane są na 18–26 mld zł. Autorzy prezentowanego raportu podkreślają, że – z uwagi na wysokie koszty – niezbędna staje się promocja inwestycji w infrastrukturę dostępową (np. przez ulgi inwestycyjne i ułatwienia), korzystanie z możliwości finansowania z udziałem środków unijnych, a także uwzględnienie realizacji inwestycji, które będą realizowane na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Podkreśla się tutaj również konieczność zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego (na obszarach wiejskich)²⁵.

Forma PPP przywoływana jest też wobec wyzwania, jakim jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego. Wskazuje się w szczególności na potrzebę zwiększenia poziomu korzystania z pomocy publicznej, co bezpośrednio przyczynia się m. in. do wzrostu absorpcji środków z UE, a także wiąże się z promocją PPP wśród przedsiębiorców. Jednocześnie autorzy raportu zwracają uwagę, że wzrost poziomu pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom powinien prowadzić do wzrostu innowacyjności. Podkreśla się, że najnowsze zmiany w ustawie o wspieraniu działalności innowacyjnej²⁶ zmierzają w dobrym kierunku, gdyż angażują w proces wspierania innowacji prywatny sektor finansowy, wykorzystując jego kanały dystrybucji i kompetencje marketingowe. Wskazuje się przy tym na konieczność rozważenia, w których obszarach forma partnerstwa publiczno-prywatnego mogłaby podnieść efektywność programów rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw²⁷.

W rekomendacjach dotyczących rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw wskazuje się, że istniejąca sieć państwowych instytucji wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności wciąż jest w wielu miejscach nieefektywna i trudno oczekiwać tutaj zmian, jeżeli wzrośnie poziom zarządzania nią. Jednostki tej sieci należy rozliczać z realizacji konkretnych, sparametryzowanych celów, przy czym sposób realizacji tych celów należy zaprojektować z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań oraz biorąc pod uwagę stosowanie nowych, eksperymentalnych metod – dając tu pole dla inicjatywy lokalnych doradców. Wskazuje

²⁴ *Raport Polska 2030...*, s. 130.

²⁵ *Ibidem*, s. 152.

²⁶ Ustawa z 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, DzU, nr 116, poz. 930, z późn. zm.

²⁷ *Raport Polska 2030...*, s. 223.

się na korzystanie w większym niż dotąd zakresie z formuły PPP, delegując część odpowiedzialności i ryzyka na lepiej przygotowane do tego organizacje sektora prywatnego (tzn. banki, przedsiębiorstwa doradcze i szkoleniowe), a także szkoły i uczelnie, jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym zadaniem, które ujęto w *Raporcie Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* jest Wyzwanie 10 *Wzrost kapitału społecznego Polski*. Podkreśla się, że osiągnięcie tego celu wymaga jednoczesnego stymulowania wzrostu wzajemnego zaufania, naprawy infrastruktury instytucjonalnej państwa, zwiększenia troski o dobro wspólne, poprawy jakości przestrzeni i debaty publicznej, wspierania aktywności obywatelskiej – zarówno indywidualnej, jak i zinstytucjonalizowanej – oraz zwiększenia roli potencjału kreatywnego i intelektualnego. Wśród rekomendacji dla działań w ramach tego wyzwania wskazano m. in. na konieczność wzmocnienia relacji samorząd – społeczeństwo poprzez przygotowanie planów współpracy, przewidujących podejmowanie wspólnych działań w perspektywie wieloletniej i określającej cele oraz wskaźniki tej współpracy. Autorzy raportu stwierdzają, że elementem do wykorzystania są wprowadzone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸ pomysły inicjatywy lokalnej oraz partnerstwa publiczno-społecznego. Przyjmuje się przy tym, że w administracji publicznej to samorządy potrafią najskuteczniej współpracować z organizacjami pozarządowymi, realizując zadania np. pomocy społecznej, edukacji czy ochrony zdrowia²⁹.

Unia Europejska wspiera szersze zastosowanie PPP jako alternatywy dla tradycyjnych form realizacji zadań publicznych, przypisując partnerstwu funkcję narzędzia prowadzącego do efektywnego wykorzystywania środków publicznych (w tym pochodzących z budżetu UE) oraz przyczyniającego się do poprawy stanu infrastruktury i poziomu realizacji zadań publicznych.

KAMILA MATAŚKA

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN POLAND – EXPERIENCE AND PERSPECTIVES

The paper aims at presenting the concept of public private partnership and its perception by self government units.

This form of management may undergo implementation as specified by the basic law, as well as other regulations. The considerations culminate in evaluating the perspectives for public private partnership in Poland, taking into account actions performed in the domestic arena.

²⁸ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU, nr 96, poz. 873, z późn. zm.

²⁹ *Raport Polska 2030...*, s. 223.