

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

*Aneta Kargol**

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne¹ jest metodą realizacji zadań publicznych, która nie jest jeszcze zbyt często wykorzystywana w warunkach polskich. Stanowi zatem nader interesujący obszar badawczy, ze względu na możliwość podjęcia analizy uwarunkowań skutecznego wdrażania tego instrumentu. Jest to o tyle istotne, że w okresie programowania 2007-2013 Polska będzie musiała zadbać o szybkie i skuteczne wdrożenie inwestycji publicznych, co może się okazać niemożliwe do zrealizowania bez wsparcia ze strony sektora prywatnego. Celem artykułu jest analiza prawnych podstaw partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce oraz zidentyfikowanie instytucjonalnych ram jego skutecznej implementacji.

W opracowaniu wykorzystano metodę opisową, bazując na analizie polskich aktów prawnych i dokumentów rządowych oraz dostępnej literaturze przedmiotu.

2. Ramy prawne wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

W 2005 r. w Polsce wprowadzono zupełnie nowy porządek prawny, w którym po raz pierwszy uregulowane zostały kwestie możliwości realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym została uchwalona w dniu 28 lipca 2005 r.,² z datą obowiązywania od dnia 7 października 2005 r. Przedmiotowa ustawa zawiera uregulowania dotyczące zasad i trybu współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to pierwszy

* Dr Aneta Kargol, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Szerokie omówienie definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, ze względu na główny nurt rozważań, przedstawiono w tabeli zamieszczonej na końcu opracowania.

² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420), zwana dalej ustawą o PPP.

krok w kierunku instytucjonalizacji PPP w Polsce. Niestety, bardzo szybko od wejścia w życie ustawy pojawił się projekt jej zmian.

Po analizie ustawowych rozwiązań na plan pierwszy wysuwają się następujące zagadnienia: definicja partnerstwa publiczno-prywatnego, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, zasady i tryb wyboru partnera prywatnego oraz zasady realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

W artykule 1 ust. 2 ustawy o PPP zdefiniowano partnerstwo publiczno-prywatne jako opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego,³ pod warunkiem, że odbywa się to na zasadach określonych w ustawie. Zgodnie z projektem nowelizacji z dnia 14 kwietnia 2006 r.,⁴ definicja została zmieniona i prawdopodobnie otrzyma następujące brzmienie: *partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy, to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego oraz opierająca się na podziale rodzajów ryzyka pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego, jeżeli odbywa się to na zasadach określonych w ustawie.*

Do definicji legalnej wprowadza się zatem dodatkowy element, jakim jest podział ryzyka, co jest bardzo istotne z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia typu PPP. W projekcie nowelizacji ustawy o PPP w art. 2 dodaje się ustęp 3 w brzmieniu: *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje, że w ramach podziału rodzajów ryzyka partnera prywatnego obciąża:*

- 1) *ryzyko związane z realizacją inwestycji, o ile w ramach przedsięwzięcia realizowana jest inwestycja, oraz*
- 2) *ryzyko związane z dostępnością dóbr lub usług lub ryzyko związane z popytem na dobra lub usługi.*

Bez zmian natomiast pozostaje przedmiot umowy o PPP, którym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Warto zwrócić uwagę, że w nowelizacji ustawy o PPP doprecyzowano, kiedy partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, natomiast zrezygnowano z legalnej definicji korzyści dla interesu publicznego.⁵ Ponadto, wykluczono spośród podmiotów publicz-

³ Wydaje się, że zadanie publiczne należy traktować rozszerzająco – jako wszelkie dobra lub usługi świadczone przez sektor publiczny na rzecz obywateli.

⁴ Projekt ustawy z dnia 14 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym – materiały udostępnione przez Ministerstwo Finansów. Autorka nie odnosi się szczegółowo do projektu zmiany ustawy o PPP z dnia 31 lipca 2007 roku, ponieważ, jak dotychczas, nie dokonano żadnej nowelizacji przedmiotowej ustawy.

⁵ Art. 3 ustawy o PPP: *Ust. 1. Partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Ust. 2. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia. Projekt nowelizacji z dnia 16 kwietnia 2006 roku przewiduje następujące brzmienie art. 3.: Partnerstwo publiczno-*

nych, które mogą zawrzeć partnerstwo publiczno-prywatne, fundusze celowe oraz państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych.⁶ W nowelizacji ustawy zaproponowano również zmianę definicji przedsięwzięcia⁷ oraz wyłączono stosowanie ustawy o PPP do budowy i eksploatacji autostrad płatnych w Polsce.

Niezmiennie ważnym, uregulowanym ustawowo zagadnieniem jest umowa o PPP oraz realizacja partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z obowiązującą ustawą o PPP, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa przede wszystkim [Art. 18 ustawy o PPP]:

- cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji;
- łączną wartość środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, niezależnie od źródła ich pochodzenia;
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia, w całości albo w części, nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienie poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie;
- zobowiązania podmiotu publicznego;
- normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia;
- uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia;
- czas, na jaki umowa została zawarta;
- warunki i procedurę zmiany umowy oraz zmiany zakresu przedsięwzięcia;

prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z realizacji tego przedsięwzięcia wyłącznie ze środków publicznych.

⁶ W uzasadnieniu do projektu zmian ustawy podkreślono, że: *specyfika działania tych podmiotów (którymi w przypadku osób prawnych tworzonych w drodze odrębnych ustaw są m.in.: agencje państwowe, instytucje filmowe, kolumny transportu sanitarnego oraz jednostki doradztwa rolniczego) nie wykazuje korzyści dla interesu publicznego, wynikających z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, przede wszystkim dlatego, że trudno byłoby zidentyfikować działania tych podmiotów, nadające się do realizacji w formie przedsięwzięć PPP.*

⁷ Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy o PPP, przedsięwzięcie to: *zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego; świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym; działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji albo zagospodarowania miasta lub jego części albo innego obszaru, przedsięwzięcie: pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspomagające realizację zadań publicznych.* W nowelizacji ustawy zaproponowano natomiast, by „przedsięwzięcie” ograniczyć do *zaprojektowania lub realizacji inwestycji w wykonaniu zadania publicznego, a także świadczenia usług publicznych lub dóbr publicznych przez okres powyżej 4 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym. Wyłączono natomiast możliwość realizacji w ramach PPP przedsięwzięć: pilotażowych, promocyjnych, naukowych, edukacyjnych lub kulturalnych, wspomagających realizację zadań publicznych.*

- formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego;
- podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia;
- zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia, a także dodatkowe gwarancje i umowy oraz zobowiązania stron w tym przedmiocie;
- tryb i zasady rozstrzygania sporów wynikłych na tle umowy.

Co więcej, umowa o PPP może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową.⁸

Kolejno zostaną teraz przedstawione rodzaje i kategorie ryzyka, które można wyróżnić, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [Dz.U. Nr 125, poz. 868].

Tabela 1.

Rodzaje i kategorie ryzyka PPP

Rodzaj ryzyka	Przykładowe kategorie ryzyka
Ryzyko konstrukcyjne	- opóźnienie w zakończeniu prac budowlanych - niezgodność z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania prac - wzrost kosztów - ryzyko związane z wpływem czynników zewnętrznych - ryzyko związane z pojawieniem się lub zastosowaniem do realizacji przedsięwzięcia nowych technologii - ryzyko wystąpienia wad fizycznych lub prawnych, zmniejszających wartość lub użyteczność składnika majątkowego
Ryzyko dostępności	- ryzyko związane z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej ilości usług - ryzyko związane z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości - ryzyko braku zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi - ryzyko wzrostu kosztów - związane z dostępnością i jakością nakładów lub składników majątkowych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia - ryzyko wystąpienia zmian technologicznych
Ryzyko popytu	- ryzyko związane z pojawieniem się konkurencji - ryzyko cykliczności popytu - ryzyko zmiany cen - ryzyko zastosowania przestarzałych technologii - ryzyko pojawienia się nowych trendów rynkowych
Ryzyko związane z fazą przygotowania przedsięwzięcia, wpływające na koszt i czas trwania proce-	- ryzyko związane z dostępnością do informacji dotyczących planowanej realizacji przedsięwzięcia - ryzyko wprowadzania zmian do specyfikacji wyboru partnera prywatnego

⁸ Spółki kapitałowe tworzy się w ramach zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego.

su przetargowego	- ryzyko związane ze sposobem i jakością prowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego - ryzyko rezygnacji z przedsięwzięcia
Ryzyko rynkowe związane z dostępnością nakładów na realizację przedsięwzięcia	- ryzyko związane z niemożliwością pozyskania nakładów o określonej jakości - ryzyko związane z niemożliwością pozyskania nakładów w określonej ilości - ryzyko związane z niemożliwością pozyskania nakładów w określonym czasie - ryzyko zmiany cen - ryzyko związane z pojawieniem się konkurencji - ryzyko związane z logistyką - ryzyko związane z rynkiem pracy
Ryzyko polityczne	- ryzyko wystąpienia zmian w sferze polityki, której kierunki związane są z rozwojem przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP
Ryzyko prawne	- ryzyko wystąpienia zmian w obowiązujących przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP
Ryzyko makroekonomiczne	- ryzyko inflacji - ryzyko zmian wysokości stóp procentowych - ryzyko kursowe - ryzyko zmian demograficznych - ryzyko związane z tempem wzrostu gospodarczego
Ryzyko regulacyjne	- ryzyko wystąpienia zmian w regulacjach dotyczących systemów opłat w ramach danej dziedziny usług użyteczności publicznej
Ryzyko związane z przychodami z przedsięwzięcia	- ryzyko związane z funkcjonowaniem mechanizmu wynagradzania w ramach przedsięwzięcia - ryzyko zmian w obowiązującym mechanizmie cenowym - ryzyko związane z wdrożeniem mechanizmu poboru opłat związanych z przedsięwzięciem
Ryzyko wystąpienia siły wyższej	- ryzyko trudne do oszacowania
Ryzyko związane z rozstrzygnięciem sporów	- ryzyko, którego wystąpienie wpływa na sposób i efektywność rozstrzygnięcia sporu powstałego na tle realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym
Ryzyko związane ze stanem środowiska naturalnego	- ryzyko powodujące powstanie obowiązku podjęcia działań, mających na celu poprawę stanu środowiska naturalnego przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia lub ryzyko pogorszenia jakości środowiska naturalnego w wyniku realizacji przedsięwzięcia
Ryzyko związane z lokalizacją przedsięwzięcia	- ryzyko wpływające na dostępność terenu przeznaczonego do realizacji przedsięwzięcia, w szczególności ryzyko: - związane ze stanem prawnym nieruchomości - odkryć archeologicznych lub innych związanych z dziedzictwem kulturowym - wynikające z właściwości istniejącej infrastruktury - dostępności siły roboczej
Ryzyko związane z przekazywaniem składników majątkowych	- ryzyko związane ze stanem składników majątkowych przed ich przekazaniem - ryzyko związane z przepływem informacji dotyczących

	składników zaangażowanych w przedsięwzięcie - ryzyko związane z wykonaniem obowiązków i egzekucją praw związanych z dokonaniem przekazania - ryzyko wystąpienia wierzytelności lub innego prawa związanego z danym składnikiem majątkowym - ryzyko konieczności transferu siły roboczej
Ryzyko związane z końcową wartością składników majątkowych	- ryzyko wartości materialnej składników majątkowych na dzień zakończenia realizacji umowy o PPP
Ryzyko związane z brakiem społecznej akceptacji	- ryzyko protestów i sprzeciwów społeczności lokalnych, w szczególności podczas wdrażania i realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [Dz.U. Nr 125, poz. 866], przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podmiot publiczny sporządza wstępną analizę tego przedsięwzięcia, odrębnie analizując jego realizację w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz jego realizację w inny sposób, w tym realizację przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. Analiza każdego ze sposobów realizacji przedsięwzięcia obejmuje: określenie zakresu przedsięwzięcia, analizę ekonomiczno-finansową, analizę prawną, analizę rodzajów ryzyka i wrażliwości przedsięwzięcia na rodzaje ryzyka.

Po wstępnej analizie stanu prawnego PPP w Polsce nasuwa się wątpliwość, czy faktycznie, mimo długotrwałego procesu legislacyjnego, przyjęte rozwiązania zostały należycie przemyślane. Wątpliwość autorki budzi, pochopte, jak się wydaje, zdefiniowanie w ustawie przedsięwzięcia PPP, bez uwzględnienia podziału ryzyka między podmiot prywatny i publiczny. Ten mankament dostrzeżono później, stąd w projekcie nowelizacji ustawy o PPP znalazł się już właściwy zapis. Ponadto, nasuwa się pytanie, czy przyjęcie ustawowego porządku prawnego oznacza, że wszystkie projekty realizowane w PPP, nawet te o małej wartości kapitałowej, będą musiały być realizowane przy zastosowaniu ustawy? Wydaje się, że tak. W takim razie koszty wstępnej analizy realizacji przedsięwzięcia mogą przewyższyć oczekiwane korzyści z zastosowania PPP. Co więcej, podkreśla się, że ustawa ma ograniczyć ryzyko prawne, które do tej pory towarzyszyło realizacji inwestycji w PPP. Z drugiej strony niewiele rządów krajów członkowskich UE zdecydowało się na wprowadzenie ustawowych regulacji dotyczących PPP.

Tabela 2.

Elementy analizy każdego ze sposobów realizacji przedsięwzięcia

Analiza ekonomiczno-finansowa	Analiza prawna	Analiza rodzajów ryzyka i wrażliwości przedsięwzięcia na rodzaje ryzyka
- całkowite nakłady na przedsięwzięcie - źródła finansowania - koszty przedsięwzięcia - rachunek zysków i strat obejmujący cały cykl życia przedsięwzięcia - rachunek przepływów pieniężnych obejmujący całe przedsięwzięcie - obliczenie podstawowych wskaźników efektywności, w tym wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji oraz zaktualizowanej wartości netto przedsięwzięcia - koszty, zagrożenia i korzyści społeczne przedsięwzięcia	- stan prawny składników majątkowych ze szczególnym uwzględnieniem stanu prawnego składników majątkowych stanowiących wkład własny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie, przekazanych partnerowi prywatnemu lub spółce kapitałowej - skutki prawne oraz forma przekazania składników majątkowych na początku i po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia	- identyfikacja rodzajów ryzyka mających wpływ na przedsięwzięcie - ocena prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka - oszacowanie wartości poszczególnych rodzajów ryzyka - oszacowanie wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na przedsięwzięcie, w tym w zależności od przekazania poszczególnych rodzajów ryzyka podmiotowi publicznemu lub partnerowi prywatnemu - sposoby i koszty zapobiegania lub minimalizowania skutków wystąpienia zidentyfikowanych rodzajów ryzyka

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 866).

Potrzebę wyłączenia małych projektów spod działania ustawy o PPP w Polsce można rozpatrywać w kontekście podziału PPP na dwa generalne rodzaje: partnerstwo umowne⁹ i partnerstwo zinstytucjonalizowane. Po analizie funkcjonowania poszczególnych typów partnerstwa nasuwa się wniosek, że PPP umowne powinno zostać wyłączone spod obowiązywania ustawy o PPP.

Wydaje się jednak, że można dostrzec również aspekty pozytywne uchwalenia ustawy. Z uwagi na jej precedensowy charakter można mieć nadzieję, że inwestycje PPP w Polsce będą wzrastały. Ustawa może mieć bowiem edukacyjny charakter i zapoczątkować proces uczenia się całego społeczeństwa, że współpraca sektora prywatnego i publicznego nie musi nieść groźby korupcji, a jest po prostu nową koncepcją zarządzania publicznego w kontekście zmieniającego się

⁹ Partnerstwo umowne dotyczy małych projektów (niskie koszty inwestycji, przede wszystkim świadczenie usług).

rynku na dobra i usługi publiczne. PPP można bowiem potraktować jako element instytucjonalnej zmiany funkcjonowania sektora publicznego.

3. Partnerstwo typu grantowego

Oprócz tradycyjnego PPP (współpraca sektora publicznego z podmiotami prywatnymi), w literaturze przedmiotu pojawiają się koncepcje dotyczące hybrydowego PPP. Zdaniem autorki niniejszego artykułu, nie jest to jednak trafne określenie i wydaje się, że lepszym byłoby określenie – PPP typu grantowego lub PPP II generacji. Zatem model partnerstwa grantowego polega na równoległym wykorzystaniu funduszy UE (grant), kapitału prywatnego oraz (zazwyczaj) krajowych środków publicznych. PPP typu grantowego stosuje się w przypadkach, kiedy inna struktura finansowania nie jest wystarczająca dla realizacji projektów, wymagających dużych nakładów kapitałowych. Można wskazać następujące korzyści zastosowania takiego typu partnerstwa [Sarnacka 2006]:

- umożliwienie realizacji projektów, gdzie połączone środki budżetów państwowych lub samorządowych oraz kapitał prywatny nie są wystarczające dla przeprowadzenia zamierzonych inwestycji;
- udział partnera prywatnego poprawia efektywność i skuteczność realizacji inwestycji;
- udział środków UE pozwala na zamknięcie finansowania, a także czyni projekt wiarygodnym wobec instytucji finansujących i innych partnerów.

UE zapewnia zazwyczaj wsparcie instytucjonalne oraz pokrycie kosztów wstępnych studiów wykonalności projektu. Niestety, występują pewne utrudnienia w tworzeniu takiego typu PPP:

- natury koncepcyjnej, związane z brakiem doświadczenia i należytej wiedzy oraz niekorzystnym otoczeniem politycznym, a także postrzeganiem funduszy UE jako darmowych środków;
- natury instytucjonalno - administracyjnej, odnoszące się do niekompatybilności procedur narodowych i UE oraz różnych okresów budżetowania.

Tabela 3.

Partnerstwo publiczno-prywatne w modelu grantowym w UE
(wybrane przykłady)

Kraj	Projekt	Rok	Sektor	Wartość (w euro)	Typ grantu	Grant (w euro)
Wielka Brytania	Salford Quays Manchester (także przedłużenie Metrolink)	1997-2000	Transport	189 000 000	EFRR	16 100 000
Grecja	Lotnisko w Atenach	1976-2001	Transport	2 109 000 000	Fundusz Spójności	250 000 000
Grecja	Obwodnica Aten	1992-2000	Transport	2 040 000 000	EFRR	476 000 000
Irlandia	Kolejka Luas w Dublinie	2000-2006	Transport	1 763 000 000	EFRR	150 000 000
Irlandia	Gospodarka ściekowa w rejonie Dublina	1999-2003	Ochrona środowiska	184 500 000	Fundusz Spójności	133 300 000
Irlandia	Obwodnica M1 Drogheda	1999-2003	Transport	254 000 000	Fundusz Spójności	52 180 000
Portugalia	Most na rzece Tag	1993-1998	Transport	897 000 000	Fundusz Spójności	311 000 000
Hiszpania i Francja	Kolej Perpignan - Figueras	2004-2009	Transport	1 100 000 000	Fundusze TEN-T	55 000 000
Hiszpania	Historyczne centrum Barcelony	1993-1997	Rewitalizacja	355 955 238	EFRR	55 877 235

Źródło: [Pricewaterhouse Coopers 2005 r.].

Na poziomie dokumentów unijnych, jeśli projekty będą spełniać wszystkie niezbędne kryteria, Unia Europejska będzie wspierać PPP, zapewniając środki w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W odniesieniu do większych projektów, Komisja Europejska będzie zachęcać państwa członkowskie do włączania do projektu PPP oceny ich wykonalności. Oto fragment *Komunikatu Komisji – Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013* [COM (2005) 0299, s. 12-13].

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) może stanowić odpowiednią metodę finansowania inwestycji w przypadkach, gdy istnieje możliwość szerokiego udziału prywatnego sektora, szczególnie w dziedzinach, w których odejście od własności publicznej lub świadczenia usług jest niemożliwe do wykonania lub nieodpowiednie. Poza zapewnieniem środków finansowych, partnerstwa publiczno-prywatne wpływają także, na poziomie projektów, na podniesienie jako-

ści realizacji, a następnie zarządzania projektami [...]. Do głównych korzyści wynikających z mechanizmu PPP można zaliczyć:

- sektor publiczny zdobywa dostęp do szeregu kwalifikacji występujących w sektorze prywatnym, które powinny umożliwić świadczenie bardziej efektywnych i tańszych usług,
- sektor prywatny przejmuje te formy ryzyka, które przy tradycyjnym systemie zamówień publicznych ciążyłyby na sektorze publicznym,
- pozwala on na osiągnięcie większej skuteczności, ponieważ jedna strona odpowiedzialna jest za projektowanie, budowę, zarządzanie i finansowanie w ramach zintegrowanego pakietu.

Rozważając, czy dany projekt powinien zostać zrealizowany w ramach PPP, ważne jest, aby niektóre warunki zostały spełnione przed podpisaniem umowy o dostarczeniu towarów i usług, a w szczególności konieczne jest wprowadzenie odpowiednich ram prawnych. Ustalenia dotyczące PPP mają największą skuteczność, jeśli władze krajowe wyraźnie zobowiązały się w ramach prowadzonej polityki do włączania sektora prywatnego w projekty sektora publicznego. Niezbędne jest określenie jasnych i specyficznych ram polityki. Zależą one na przykład od stopnia zwrotu kosztów w ramach opłat z tytułu użytkowania oraz zakresu celów społecznych [Ibidem, s. 13].

Kolejno w rozporządzeniu Rady (WE) ustanawiającego przepisy ogólne, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności mamy następujące wzmianki dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.]. W ramach postanowień ogólnych, Rada Unii Europejskiej stwierdziła, że programowanie powinno zapewniać wzajemną koordynację, zarówno między wszystkimi funduszami, jak i między funduszami a innymi istniejącymi instrumentami finansowymi oraz EBI i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym. Taka koordynacja obejmuje również przygotowanie złożonych planów finansowych i partnerstwo publiczno-prywatne. W art. 44 przedmiotowego rozporządzenia określono z kolei instrumenty inżynierii finansowej, do których zaliczono m.in. fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich, czyli fundusze inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty ujęte w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów miejskich.

W Polsce w Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej również został zawarty punkt dotyczący upowszechniania i rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego [Warszawa, grudzień 2005 r., s. 31-32]. Określono w nim, że głównym celem upowszechnienia i rozwoju PPP jest pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem sektora prywatnego. Ponadto, zwrócono uwagę na konieczność usunięcia przeszkód, które powodują, że przedsięwzięcia PPP obar-

czony są dużym ryzykiem dla obydwu stron. Dostrzeżono, że upowszechnianie PPP powinno spowodować zmianę filozofii w finansowaniu zadań publicznych, co może przynieść korzyści w postaci przejęcia finansowania nakładów koniecznych do realizacji zadań publicznych przez partnerów prywatnych. Zwrócono uwagę, że jest to skuteczny środek pozyskania kapitału, zwłaszcza w warunkach ograniczonych, krajowych środków publicznych. PPP powinno jednocześnie sprzyjać absorpcji środków pomocowych UE (biorąc pod uwagę przykłady innych państw członkowskich UE). Partner publiczny, starający się o wsparcie finansowe UE, powinien mieć możliwość wskazania na wkład inwestora prywatnego, jako na wymagane współfinansowanie projektu. Tym samym powinno nastąpić zmniejszenie napięć w budżetach samorządów i budżecie państwa. Długookresowy charakter umów o PPP sprzyjać będzie wprowadzeniu wieloletniego planowania finansowego.

Podsumowując, łączenie środków sektora publicznego, wspólnotowych i sektora prywatnego w ramach PPP ma sprzyjać efektywnemu wykorzystaniu środków UE, a tym samym przyspieszyć proces inwestycji infrastrukturalnych, niezbędnych do dalszego dynamicznego rozwoju kraju. W obecnym okresie programowania (2007-2013) istnieje szansa na realizację projektów w ramach PPP, które będą stanowiły przykłady dobrych praktyk i zachęcały do dalszej realizacji takiego rodzaju przedsięwzięć [Ernst&Young, March 2005, s. 19]. Kreatywne partnerstwo może „wydźwignąć” mocne strony obydwu partnerów (publicznego i prywatnego), tworząc wysokiej jakości projekty, możliwe do wykonania z komercyjnego punktu widzenia, których realizacja zapewni osiągnięcie celów publicznych, zwiększenie prywatnych inwestycji i umożliwi osiągnięcie zysku podmiotom z sektora prywatnego.

4. Struktury instytucjonalne a skuteczność wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego

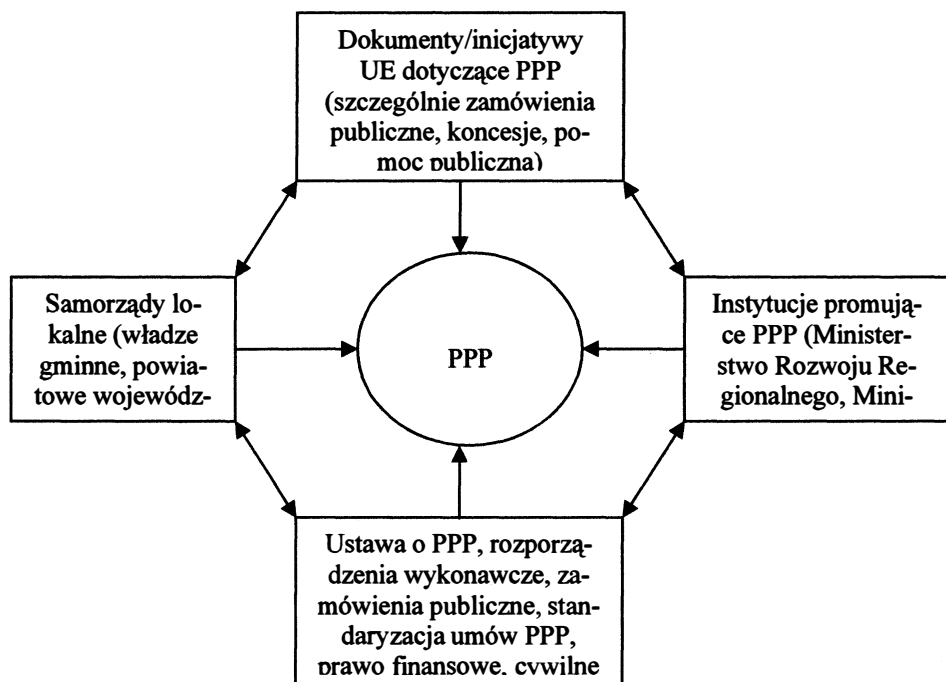
Jeśliby potraktować PPP jako ideę, którą należy rozwijać ze względu na wymierne korzyści, warto zastanowić się nad tym, od czego zależy skuteczne wdrażanie PPP, w opinii autorki - od właściwych, szeroko rozumianych, struktur instytucjonalnych. Wydaje się, że instrumenty realizacji skutecznego PPP w Polsce są następujące [*Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Warszawa, grudzień 2005, s. 31]:

- **instytucjonalne:** stworzenie systemu upowszechniania dobrych praktyk, standaryzacja umów dla przedsięwzięć PPP oraz podniesienie poziomu wiedzy w instytucjach publicznych, w zakresie przygotowania i oceny przedsięwzięć PPP, stworzenie mechanizmów monitorowania i nadzorowania przedsięwzięć PPP;
- **legislacyjne:** wdrożenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i aktów wykonawczych do ustawy.

To oznacza, że z uwagi na zmieniający się rynek na dobra i usługi publiczne większe zaangażowanie sektora prywatnego jest pożądane, ale sprawne funkcjonowanie PPP należy zabezpieczyć właściwym systemem instytucjonalnym. Autorka rozumie przez to wybór właściwego modelu działania PPP. Wydaje się, że można go dokonać między systemem scentralizowanym (brytyjskim) a zdecentralizowanym (francuskim – regionalne jednostki PPP będące centrami wiedzy i realizacji PPP). Powstaje wobec tego pytanie – jakiego wyboru dokonać w Polsce? Przykład Wielkiej Brytanii pokazuje, że dobrze sprawdza się funkcjonowanie jednostki centralnej, odpowiedzialnej za koordynację programu na rzecz wdrażania PPP. Czy w Polsce można by z powodzeniem zastosować model brytyjski, za implementacją którego opowiada się autorka rozprawy? Pierwsze próby przyjęcia takiego modelu były podejmowane w rządowych instytucjach, ale wydaje się brakować przywództwa, w postaci ludzi posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie, zaangażowanych w budowę odpowiedniego systemu instytucjonalnego oraz w upowszechnianie PPP w Polsce.

Rysunek 1.

Uwarunkowania skutecznej realizacji PPP w Polsce



Źródło: Opracowanie własne.

Na zakończenie warto zidentyfikować czynniki stymulujące rozwój PPP w Polsce. Wydaje się, że można je przedstawić następująco [Cenkier 2006, s. 90-91]:

- duże potrzeby inwestycyjne sektora publicznego;
- możliwości finansowe sektora publicznego niewspółmierne do potrzeb,
- obowiązywanie fiskalnych kryteriów konwergencji;
- potrzeba rozszerzenia zakresu i jakości świadczonych dóbr i usług w sferze publicznej;
- konieczność efektywniejszego wykorzystania środków publicznych;
- konieczność zmiany rozkładu ryzyka między wykonawcami projektu;
- uchwalenie ustawy o PPP;
- inicjatywy UE promujące partnerstwo publiczno-prywatne;
- zaległości w wykonywaniu zadań publicznych;
- zły stan finansów publicznych;
- obowiązujące regulacje prawne w zakresie finansów lokalnych;
- przyznanie Polsce dużych kwot środków z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013.

5. Podsumowanie

Warto zwrócić uwagę, że PPP jest interesującym instrumentem realizacji zadań publicznych, obok partnerstwa publiczno-prywatnego i finansowania inwestycji wyłącznie ze środków publicznych. Skuteczne wdrożenie PPP w Polsce będzie jednak możliwe pod warunkiem stworzenia właściwej struktury instytucjonalnej. Chodzi zatem m.in. o odpowiednie uregulowania legislacyjne i organizacyjne.

W określeniu pożądanej struktury instytucjonalnej wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ważne są następujące elementy:

- ustalanie metod wsparcia PPP na szczeblu unijnym;
- wprowadzenie właściwych i spójnych ram prawnych i regulacyjnych;
- wyjaśnienie zasad zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do PPP;
- powiązanie PPP z zasadami konkurencji;
- zapewnienie prywatnym inwestorom niezmiennych warunków umów w czasie ich trwania;
- opracowanie nowych instrumentów finansowych;
- identyfikacja odpowiednich przedsięwzięć PPP.

Po spełnieniu wyżej wymienionych warunków, PPP może stać się w Polsce alternatywą prywatyzacji zadań publicznych i zwiększyć możliwość eksperymentowania instytucjonalnego w sektorze publicznym.

Tabela 4.

Wybrane definicje partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło (1)	Definicja PPP/cechy charakterystyczne (2)
European Commission, <i>Public finances in EMU</i> , European Economy, 3/2003, s. 128.	Partnerstwo publiczno-prywatne dotyczy przekazania sektorowi prywatnemu projektów inwestycyjnych, które tradycyjnie były realizowane przez sektor publiczny.
P.A. Grout, <i>Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships</i> , "Economic Journal", March 2003, Vol. 113, Issue 486, s. C62-C68.	W ostatnich dwudziestu latach nastąpił znaczący wzrost roli sektora prywatnego w świadczeniu usług, które uważane były za usługi sektora publicznego. Poza krajami transformacji, prawdopodobnie największą zmianą była międzynarodowa fala prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Właściwie taka prywatyzacja pociągnęła za sobą całkowite przekazanie własności do sektora prywatnego, (pozostawienie w rękach sektora publicznego polityki cenowej). Ostatnio natomiast nastąpił gwałtowny rozwój bardziej kompleksowych form prywatnego zaangażowania. W wielu przypadkach sektor publiczny lub jego agencje stają się bezpośrednim, końcowym nabywcą usług, ale nie posiadają, ani nie zarządzają aktywami koniecznymi do świadczenia usług. Takie rozwiązanie nazywa się partnerstwem publiczno-prywatnym. W typowym PPP rząd podpisuje długoterminowy kontrakt z prywatnym konsorcjum w celu świadczenia usług na rzecz sektora publicznego, a prywatne przedsiębiorstwo projektuje, buduje, posiada i zarządza materialnymi aktywami, niezbędnymi do dostarczenia usług. PPP może być scharakteryzowane jako sytuacja, w której rząd staje się nabywcą usług, a nie materialnych aktywów.
H. Neudorfer, <i>Partnerstwo prywatno-publiczne i Dyrektywa dotycząca zamówień publicznych</i> , Zamówienie Nr 063, realizowane na rzecz UKIE, sierpień 2003, s. 1.	<i>Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza współpracę między sektorem gospodarki prywatnej a instytucjami publicznymi na rzecz modernizacji polityki. W ramach PPP sektor publiczny pełni rolę konsumenta, a nie inwestora, czy producenta dóbr i usług. Państwo jest jedynie konsumentem i stroną zamawiającą usługi. Płaci również podmiotom prywatnym za ich wykonanie na podstawie kontraktu. Współpraca odbywa się na etapie powstania danej koncepcji, jej planowania, tworzenia, finansowania, zarządzania i świadczenia usług, które do tej pory wykonywane były przez państwo. W zaawansowanych modelach PPP – finansowanie, usługi, współpraca i wykonanie stanowią przedmiot współpracy.</i>
J. Blöndal, <i>Market Type Mechanisms and the Provision of Public Services</i> , "OECD Journal on Budgeting" 2005, Vol. 5, No.	Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do rozwiązań, gdzie sektor prywatny finansuje, projektuje, buduje, utrzymuje i zarządza dobrami publicznymi (<i>infrastructure assets</i>) tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny.

1, s. 90.	
Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, <i>Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych</i> , Warszawa 2005 r., s. 3.	<i>Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i sektora publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i ekonomicznych danego przedsięwzięcia.</i>
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420).	<i>Partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu ustawy to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się to na zasadach określonych w ustawie. Przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Partner prywatny poniesie w całości albo w części nakłady na realizację przedsięwzięcia lub zapewni ich poniesienie przez inne podmioty.</i>

Źródło: Opracowanie własne.

Literatura

1. *Accessing EU funds in the new member states. Best practice from around Europe*, Ernst&Young, March 2005.
2. Blöndal J., *Market Type Mechanisms and the Provision of Public Services*, "OECD Journal on Budgeting" 2005, Vol. 5, No. 1.
3. Cenker A., *Próba oceny warunków dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Studia i prace kolegium Zarządzania i finansów, „Zeszyt Naukowy” 65, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
4. European Commission, *Public finances in EMU*, "European Economy", 3/2003.
5. Grimsey D., Lewis M.K., *Accounting for Public Private Partnership*, "Accounting Forum", Sep-Dec 2002, Vol. 26, Issue 3/4.
6. Grimsey D., Lewis M.K., *The Economics of Public Private Partnerships*, An Elgar Reference Collection, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA 2005.
7. Grout P.A., *Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships*, "Economic Journal", March 2003, Vol. 113, Issue 486.
8. Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013*, Bruksela, dnia 05.07.2005, COM (2005) 0299.
9. Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2005.
10. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2005.

11. Neudorfer H., *Partnerstwo prywatno-publiczne i Dyrektywa dotycząca zamówień publicznych*, Zamówienie Nr 063 realizowane na rzecz UKIE, sierpień 2003.
12. Projekt ustawy z dnia 14 kwietnia 2006 roku o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (materiały udostępnione przez Ministerstwo Finansów).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 866).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 roku w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 868).
15. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
16. Sarnacka A., *Hybrydowy model partnerstwa publiczno-prywatnego*, Materiały konferencyjne: *Partnerstwo publiczno-prywatne – finansowanie projektów*, Seminarium& Warsztaty, Ambasada Brytyjska, Warszawa 2006.
17. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420).