ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 218, 2008

*Dagmara Hajdys**

WYBRANE FORMY REALIZACJI ZADAŃ PRZEZ GMINY W RAMACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Wydatki budżetów lokalnych są odzwierciedleniem realizacji zadań, a ich wielkość świadczy o kierunkach działań i zakresie zadań, których podstawowy zakres określony został w ustawie o samorządzie terytorialnym[1]. Zadania gminy znajdujące swoje odzwierciedlenie w strukturze wydatków gminy. Wymiernym przejawem realizacji nałożonych zadań są wydatki inwestycyjne.

Inwestycje samorządowe można podzielić według rodzaju na inwestycje dotyczące infrastruktury społecznej (np. szkoły, domy kultury, domy opieki społecznej, szpitale, przychodnie) i infrastruktury technicznej (np. drogi, sieć: ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci, komunikacja miejska). Inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków życia lokalnego społeczeństwa i prowadzenia działalności gospodarczej, mogą być także bodźcem dla potencjalnych inwestorów, którzy daną gminę uznają za atrakcyjniejszą od innych.

Inwestycje można również podzielić z punktu widzenia źródła ich finansowania.

Mogą być one finansowane z:

- dochodów budżetowych – dochodów własnych, subwencji ogólnej, dotacji celowych;
- nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych;
- środków z funduszy celowych (np. z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych);

* Dr, adiunkt w Instytucie Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń Uniwersytetu Łódzkiego.

[1] Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 13, poz. 74.

- środków Unii Europejskiej (funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności);
- środków zwrotnych (pożyczek, kredytów bankowych, emisji obligacji).

Potrzeba sprawnego wywiązywania się przez samorząd z nałożonych zadań wymaga wykorzystania wymienionych źródeł. Często jednak okazuje się, że tradycyjne metody ulegają wyczerpaniu i należy poszukiwać nowych. W tej sytuacji pewnym rozwiązaniem mogłaby być współpraca władz samorządowych z podmiotem prywatnym. Ta forma realizacji inwestycji jest szansą na poprawę stanu infrastruktury społecznej i technicznej przy obecnym, niewystarczającym dofinansowaniu ze środków publicznych. Stwarza też możliwość pozyskania zarówno kapitału prywatnego, jak i środków z Unii Europejskiej[2].

Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wydaje się tym bardziej uzasadniona, iż została ona uregulowana ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym[3]. Celem opracowania jest wskazanie form, w jakich możliwa jest współpraca pomiędzy sektorem publicznym a partnerem prywatnym w celu realizowania przedsięwzięć z zakresu użyteczności publicznej.

2. POJĘCIE I ISTOTA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Uchwalenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym definiującej pojęcie PPP zakończyło debatę nad ideą formuły PPP. Celem tej ustawy jest pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie barier o charakterze psychologicznym. Ustawa ma upoważnić podmioty publiczne i prywatne do nawiązania współpracy w formie PPP w celu wykonania zadania publicznego oraz zapobiec sytuacjom, w którym przedsięwzięcie staje się instrumentem politycznym lub podatnym na polityczne sugestie.

Zgodnie z art. 1 § 2 partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeśli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że nie każda współpraca

[2] B. Zagożdżon, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 9, s. 39.

[3] Ustawa z 28.07.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. nr 169, poz. 1420.

pomiędzy tymi sektorami będzie miała charakter partnerstwa, będzie nią tylko ta oparta na zasadach przewidzianych w ustawie. Musi być to zatem współdziałanie oparte na umowie zawierającej co najmniej następujące elementy: cel i przedmiot przedsięwzięcia, harmonogram jego realizacji, łączną wartość środków przewidzianych na realizację całości przedsięwzięcia, niezależnie od źródła ich pochodzenia, zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości lub w części nakładów na realizację zadania inwestycyjnego, normy jakościowe, uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia, czas, na jaki umowa została zawarta, podział ryzyka. Wymienione elementy stanowią podstawowe kwestie, jakie muszą być uregulowane pomiędzy partnerami. W praktyce jednak należy zastanowić się nad sprecyzowaniem elementów szczegółowych, gdyż umowa zawierana będzie na kilkanaście lat i zmianie mogą ulec parametry społeczne, prawne, gospodarcze czy nawet finansowe. Umowa o PPP należy do tzw. umów ramowych, opisujących zasady przygotowania, przeprowadzenia i zarządzania projektem. Stosować się będzie także przepisy kodeksu cywilnego[4].

Przedmiotem umowy o PPP jest przedsięwzięcie, czyli nie jak do chwili obecnej usługi, dostawy czy roboty budowlane, ale kompleksowe działanie obejmujące proces przygotowawczy, właściwą organizację, przeprowadzenie projektu i jego eksploatację. Przedmiotem tej umowy jest wiele działań i czynności, składających się na przedsięwzięcie, służące wykonaniu zadania publicznego.

Przedsięwzięcie może zawierać wiele działań, tj.:

- zaprojektowanie inwestycji (ale tylko wraz z realizacją);
- realizację inwestycji;
- eksploatację inwestycji;
- projekty pilotażowe;
- działania promocyjne;
- działania naukowe;
- działania edukacyjne;
- działania kulturalne.

Przedmiot umowy został więc określony szeroko tak, aby umożliwić zawiązanie partnerstwa dla różnorodnych zadań publicznych, projektów dofinansowywanych ze źródeł funduszy unijnych. Projekt realizowany w formule PPP musi wspierać wykonanie zadań lub świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat[5].

[4] A. Kozłowska, *Partnerska realizacja inwestycji i usług*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 20, s. 39.

[5] A. Kozłowska, *Jak wybrać partnera prywatnego do wspólnej realizacji zadania publicznego*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 25, s. 30.

3. FORMY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Władze lokalne, rozpoczynając wdrożenie programu partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą wybierać z szerokiego spektrum opcji współpracy. Nie ma konkretnej liczby modeli współpracy, ponieważ cały czas powstają nowe, zaspokajające potrzeby konkretnych społeczności. Między sektorami można wyróżnić przykładowe typy kooperacji:

- kontrakty na usługi;
- kontrakty menedżerskie;
- umowa dzierżawy;
- umowy leasingowe;
- koncesje komunalne;
- systemy oparte na kontraktach buduj-eksploatuj-przekaż (BOT).

Kontraktacja usług polega na zlecaniu wykonywania wybranych usług gminy podmiotom prywatnym i dotyczy umów zawieranych na krótki, najwyżej kilkuletni okres. W tym przypadku podmiot publiczny ustala kryteria oceny wykonywanych działań, ocenia oferty, sprawuje nadzór nad wybranym wykonawcą oraz dokonuje opłaty za usługę na uprzednio uzgodnionych warunkach.

Kontraktowanie usług obejmuje w praktyce światowej najczęściej takie usługi, które nie są związane z kapitałochłonną infrastrukturą sieciową. Dotyczy to np. odbioru odpadów stałych, oczyszczania miast, utrzymania dróg. Kontrakty z prywatnymi podmiotami często wynikają z chęci wykorzystania technologii, którą sam samorząd lokalny nie dysponuje, a które są komplementarne w stosunku do funkcji realizowanych przez gminy.

G. Dziarski wyróżnia dwa rodzaje kontraktów-umów zlecenia wykonywanych na rzecz gminy:

- umowy, w ramach których od wykonawcy nie wymaga się dysponowania własnym sprzętem/urządzeniami. Umowy dotyczą prostych zadań, tj. monitorowania działania urządzeń (np. sprawności oświetlenia ulicznego), instalowania i odczytywania liczników i wodomierzy, rozliczenia faktur, przeprowadzenia drobnych konserwacji;
- umowy, w ramach których wymagane jest dysponowanie własnym wyposażeniem/urządzeniami. Umowy te wymagają posiadania przez podmiot prywatny odpowiedniego wyposażenia. Horyzont czasowy trwania tych umów jest znacznie dłuższy niż umów pierwszego typu. Umowy te dotyczą remontowania dróg, napraw sieci wodociągowych i kanalizacyjnych.

Kontrakty na usługi jeszcze przed przyjęciem ustawy o PPP były powszechne w naszym kraju w branży gospodarki odpadami.

Firmy sektora prywatnego prowadzą usługi w dziedzinie:
- zbiórki i transportu odpadów, po uzyskaniu zgody gminy na prowadzenie działalności w tym zakresie;
- zbiórki i transportu surowców wtórnych, np. na zasadzie umowy podpisanej z gminą;
- oczyszczania terenów otwartych, opróżniania koszy ulicznych[6].

Kontrakty menedżerskie charakteryzują się przeniesieniem części odpowiedzialności z instytucji publicznych do sektora prywatnego. Podmiot prywatny przejmuje odpowiedzialność za kompleksowe świadczenie pewnych funkcji. Umowy podpisywane są najczęściej na okres od 3 do 5 lat. W umowie tego typu ustala się stałą kwotę wynagrodzenia w zamian za wykonywanie czynności bieżącego zarządu w sektorze usług komunalnych. Kontrakty menedżerskie są stosowane przeważnie tam, gdzie występuje konieczność zwiększenia w krótkim okresie technicznego potencjału zakładu gospodarki komunalnej bądź efektywności wykonywania zadań. Skuteczność ich występuje przede wszystkim w podnoszeniu jakości usług dla tych odbiorców, którzy już mają np. dostęp do wody i kanalizacji, niewiele przynosząc korzyści tym, którzy tych połączeń nie posiadają. Z tego powodu kontrakty menedżerskie powinny mieć jednak charakter przejściowy do momentu prywatyzacji usług publicznych. Mogą być również wykorzystywane jako skuteczny sposób budowania zaufania pomiędzy sektorami[7].

Kontrakty menedżerskie są spotykane w Polsce w przedsiębiorstwach komunikacji samochodowej. Według stanu z 2000 r. na 176 działających w naszym kraju przedsiębiorstw PKS w 35 funkcjonował zarząd menedżerski. Przedsiębiorstwa te działają na pograniczu gospodarki komunalnej, prowadząc z reguły przewozy lokalne i podmiejskie[8].

Umowa dzierżawy polega na tym, że prywatny wykonawca zawiera umowę na dzierżawę majątku, np. sieci wodociągowej i innych urządzeń należących do gminy. Uiszczając opłatę, ma wyłączne prawo do użytkowania pewnych obiektów i urządzeń, wykonawca ponosi pełne ryzyko handlowe wykonywanej działalności. Z drugiej strony uzyskuje wyłączne prawo do pobierania wynagrodzenia za świadczone na bazie dzierżawionego majątku usługi.

---

[6] Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2003, s. 49–53.

[7] M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, II Forum Samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 270.

[8] J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 54.

Prywatny dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności za prowadzenie działalności inwestycyjnej z wyjątkiem drobnych inwestycji bieżących. Za działalność inwestycyjną, podobnie jak za obsługę ewentualnego zadłużenia, odpowiada wydzierżawiający – gmina. Do dzierżawcy należy finansowanie kapitału obrotowego oraz odtwarzanie środków trwałych o krótkim okresie umorzenia, tj. rury o małych przekrojach w działalności wodociągowej.

Umowy dzierżawy z reguły trwają od 6 do 10 lat, co ma związek z okresem umorzenia środków. Muszą one szczegółowo precyzować następujące elementy:

- nakłady oraz standardy robót związanych z konserwacją dzierżawionych obiektów oraz ich remontami;
- parametry rezultatów działania, które będą używane w celu oceny wyników partnera prywatnego i jakości jego usług;
- zasady kontroli wydatków ponoszonych przez podmiot;
- procedury wprowadzenia umowy w życie, warunki zmiany umowy oraz kary za niewywiązywanie się z umowy.

Opłaty związane z dzierżawą są stałe. Ewentualne oszczędności podmiotu prywatnego związane z jego działaniami proefektywnościowymi stanowią dodatkowe źródło jego zysków. Umowy dzierżawy wydają się atrakcyjne dla gmin szczególnie w dziedzinie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, ciepłownictwa, gospodarki odpadami czy transportu lokalnego. Znane są przypadki podjęcia współpracy gminy z podmiotem prywatnym w ramach tej formy. Zaliczyć do nich można współpracę między Miastem Gdańsk a francuską firmą Saur w gospodarce wodno-kanalizacyjnej, Miasta Kalisz z francuską firmą Thion w dziedzinie ciepłownictwa[9].

Umowy leasingowe są zawierane między władzami publicznymi a podmiotami prywatnymi. Na ich mocy podmioty publiczne udostępniają podmiotom prywatnym urządzenia infrastrukturalne do czasowego użytkowania (na czas trwania umowy) za odpłatnością uwzględniającą część wartości użytkowanych urządzeń. Umowy leasingowe są zawierane często wraz z kontraktami na zarządzanie lub kontraktami koncesyjnymi.

W przypadku kontraktów na zarządzanie, z uwagi na kilkuletni okres ich trwania, umowy leasingowe dotyczą leasingu operacyjnego. W przypadku koncesji umowa leasingowa najczęściej ma formę leasingu finansowego. Kontrakty leasingowe w odniesieniu do infrastruktury gospodarczej są stosunkowo często zawierane w krajach przechodzących transformację ustrojową. Przykładowo, w Pradze władze zdecydowały się przekazać w leasing na 30 lat wodociągi miejskie spółce, w której miasto ma 100% udziałów.

[9] Por. *ibidem*, s. 55–57.

Leasingobiorca z kolei zawarł umowę ze spółką operatorską, która uzyskała długoterminowy kredyt inwestycyjny na przeprowadzenie modernizacji sieci wodociągowej[10].

Koncesje komunalne przypominają w formie umowę dzierżawy, przy czym główna różnica polega na przekazaniu partnerowi prywatnemu pełnej odpowiedzialności nie tylko za eksploatację i konserwację mienia komunalnego, ale również za komunalne inwestycje. Istotą koncesji jest to, że prywatny podmiot nabywa pełne prawa do korzystania z mienia komunalnego, które pozostaje jednak własnością gminy. Ponadto własnością gminy staje się również mienie wytworzone przez prywatnego partnera w związku z wykonywaniem postanowień umowy koncesyjnej. Eksploatacja mienia zwracana jest samorządowym władzom po upływie terminu koncesji zwykle po 25–30 latach[11].

Wynagrodzeniem firmy są wpłaty z opłat ponoszonych przez odbiorców usług. Przychody taryfowe powinny wystarczać na pokrycie kosztów operacyjnych działalności, jak również kosztów obsługi kredytów i amortyzacji inwestycji prowadzonych w ramach koncesji.

W umowie koncesji organy samorządu terytorialnego powinny określić warunki pozwalające zapewnić dostęp do usług publicznych na odpowiednim poziomie, po dostępnych cenach, w sposób ciągły, zapewniający utrzymanie i rozwój infrastruktury. Odpowiednie klauzule winny regulować sposób kształtowania taryf. Uważa się, że umowa powinna zawierać zastrzeżenie dotyczące możliwości odebrania koncesji na podstawie jednostronnej decyzji organu gminy w przypadku naruszenia warunków umowy przez wykonawcę.

W takiej formie realizować można zadania z zakresu oczyszczania gminy, zarządzania sieciami wodno-kanalizacyjnymi, obsługę transportu lokalnego. Zaletą tej formy jest przerzucenie odpowiedzialności za wykonywanie komunalnych usług oraz inwestycji na partnera publicznego. Natomiast za wadę precyzję w przygotowaniu umowy koncesyjnej, która uwzględniałaby wszystkie aspekty specyficzne dla usług lokalnych i nie prowadziła do monopolu ze strony prywatnego zleceniobiorcy.

Kolejną formą, w ramach której realizowane są projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego są **umowy typu BOT (Build-Operate-Transfer)**, które stanowią najbardziej popularną formę koncesji. W tym modelu władze publiczne wydają koncesję spółce prywatnej na zbudowanie, sfinansowanie i eksploatację danego projektu w określonym w koncesji czasie.

[10] K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 55.

[11] M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *op. cit.*, s. 273.

Umowa typu BOT z inwestorem prywatnym stosowana jest w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje wystarczającymi środkami na przeprowadzenie niezbędnych inwestycji. Umowy zawierane są na długi okres, najczęściej od 15 do nawet 40 lat i po ich wygaśnięciu obiekty przekazywane są jednostce samorządu terytorialnego.

Umowa typu BOT charakteryzuje się specyficznymi cechami:

- następuje przeniesienie ryzyka związanego z projektem technicznym, budową i eksploatacją na sektor prywatny, co daje bodźce do zastosowania podejścia – minimalizacja kosztów przez cały czas trwania umowy;
- głównym mechanizmem efektywnościowym jest przeniesienie ryzyka operacyjnego na podmiot prywatny, przez co jest to umowa odpowiednia dla projektów obejmujących znaczącą treść operacyjną;
- promuje innowacje sektora prywatnego;
- uwzględnia kompleksowy, bardziej złożony typ umów, w konsekwencji czego proces przetargu może trwać dłużej;
- wymaga systemów zarządzania projektem i monitorowania efektywności.

Zaletą umowy typu BOT jest połączenie odpowiedzialności za projekt, budowę i utrzymanie w jeden układ, co umożliwia zwiększenie efektywności świadczenia usług i wykorzystania posiadanego majątku. Kontrakty BOT są przyznawane na zasadzie konkurencji, w wyniku jasnego i przejrzystego przetargu[12].

W ramach BOT występują następujące odmiany:

- BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*) – w tym przypadku prawa własności po wykonaniu obiektu przechodzą na podmiot prywatny, który jednak po upływie okresu umowy jest zobowiązany do przekazania ich z powrotem podmiotowi publicznemu;
- BOO (*Build-Own-Operate*) – w tej odmianie koncesji po upływie okresu umowy prawa własności do danego obiektu nie zostają przekazane podmiotowi publicznemu, obiekt nadal pozostaje prywatną własnością podmiotu prywatnego;
- BBO (*Buy-Build-Operate*) – zamiast nowej inwestycji podmiot prywatny podejmuje się przebudowy lub remontu kapitalnego istniejącego obiektu, który następnie jest eksploatowany i w końcu przekazany.

Współpraca w ramach BOT jest często stosowana przez samorządy w krajach starej Unii Europejskiej[13].

[12] B. Zagożdżon, *op. cit.*, s. 43.

[13] S. Pastuszka, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 2, s. 66.

W Polsce realizowane są projekty, które można nazwać mini-BOT. Przykładem jest spółka Dalka-Sopot, która w takiej formule finansuje budowę lokalnych ciepłowni. W zamian za jej wybudowanie firma otrzyma prawo do jej eksploatacji przez 10 lat, a następnie przekaże ją na własność gminie.

W tej samej formule przedsięwzięcie prowadzą Wodociągi Płockie wraz z władzami miasta. Współpraca dotyczy infrastruktury ściekowej. Partner prywatny ma sfinansować i zrealizować określony program inwestycyjny, w zamian użytkując infrastrukturę przez 25 lat.

PODSUMOWANIE

Uchwalona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym stwarza szanse na wykorzystanie schematu partnerstwa publiczno-prywatnego dla lepszego i szerszego realizowania różnorodnych zadań nałożonych na gminy. Samorząd, nie angażując środków finansowych w budowę i rozbudowę infrastruktury, może wpływać na kształt i kierunki rozwoju, które są zgodne z wizją rozwoju lokalnego i regionalnego. Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe w zapewnieniu wkładu własnego na realizację projektów inwestycyjnych współfinansowanych przez fundusze strukturalne, wsparcie ze strony sektora prywatnego może okazać się nieodzowne. Transfer środków prywatnych na teren gminy nie powoduje obciążeń budżetowych i nie zwiększa limitu zadłużenia. Dzięki temu w budżecie pozostaną środki, które można przeznaczyć na realizację innych zadań. Zaangażowanie środków prywatnych sprzyja postępowi, liczbie realizowanych zadań, wzrostowi jakości świadczonych usług.

W chwili obecnej styk kapitałów publicznych i prywatnych budzi dużo emocji, a nawet pewne podejrzliwości, toteż czynnikiem eliminującym negatywne zachowania powinien być stabilny i przejrzysty system prawny odnoszący się do modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Należy postulować o zwiększenie zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego tą formą współpracy oraz właściwą promocję wśród podmiotów prywatnych. Niezwykle ważne wydaje się także upowszechnienie tej idei wśród społeczeństwa w celu wyeliminowania niechęci i uprzedzeń.

Dagmara Hajdys

THE SELECTED FORMS REALIZATION OF THE PROBLEMS FOR THE COMMUNES IN THE FRAMES OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIPS

The article is about the cooperation between the public and the private sector in the frames of public and private partnership. The act about public and private partnership gives the chance to develop the cooperation between the public and the private sector and to realize a wider range of public services. In the article the selection of forms of cooperation between the public and the private sector, is discussed and there are also indicated merits and defects of the particular forms.