

ANIKA BLEJA*

Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się z biegiem czasu coraz bardziej znaną i stosowaną w praktyce formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Przynosi jednocześnie obu tym sektorom wymierne korzyści, a zyskuje na nim również społeczeństwo jako ostateczny użytkownik produktu będącego owocem owej współpracy.

Partnerstwo publiczno-prywatne cieszy się coraz większą popularnością w Polsce z dwóch powodów. Po pierwsze istnieją duże potrzeby w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych w Polsce. Po drugie środki z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby sprostać tym potrzebom. Inwestycje, które mają na celu zaspokajać potrzeby publiczne, są przedsięwzięciami kapitałochłonnymi, o długim okresie zwrotu, wymagają zatem dużych nakładów finansowych. Z tych powodów partnerstwo publiczno-prywatne zajmuje dziś szczególne miejsce w zarządzaniu publicznym.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych jest wiele przedsięwzięć. Wykorzystywane jest ono w różnorodnych dziedzinach, np. gospodarce wodno-ściekowej, zaopatrywaniu w ciepło, gospodarce odpadami, infrastrukturze drogowej, transporcie publicznym, ochronie zdrowia, oświacie i nauce, gospodarce mieszkaniowej, rewitalizacji, a także sporcie i rekreacji itd.

Idea PPP w pewnym stopniu już się przyczyniła, ale z pewnością przyczyni się jeszcze bardziej, do wzmocnienia zarządzania w sektorze publicznym. Będzie prowadzić do poprawy poziomu jakości usług publicznych, wzrostu efektywności gospodarowania, wsparcia inwestycji oraz realizacji zadań publicznych.

* Mgr, doktorantka, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

1. Istota partnerstwa publiczno- prywatnego

1.1. Co to jest partnerstwo publiczno- prywatne?

Partnerstwo publiczno- prywatne jest pojęciem stosunkowo nowym, ale już w XVIII i na początku XIX w. wykorzystywano kapitał prywatny do finansowania obiektów publicznych. Miało to miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie właściciele ziemscy tworzyli trusty drogowe, które pożyczaly od prywatnych osób pieniądze na remonty dróg. Długi zwracano, pobierając opłaty drogowe. Przez podobne trusty mostowe była finansowana większość mostów w Londynie do połowy XIX w. Również most Brooklyński w Nowym Jorku powstał w taki sposób pod koniec XIX w. We Francji budowa kanałów za prywatne pieniądze rozpoczęła się już w XVII w.¹

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP). Steven Savas, uważany za jednego z „ojców” PPP definiuje je jako „wspólny układ publiczno- prywatny, który sprzęga – silniej niż zwykle kontraktowanie przez stronę publiczną – różne atuty obu sektorów dla dostarczenia usług publicznych i zaspokajania potrzeb ludności”².

Istotą PPP jest zatem realizacja projektu lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny poprzez współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym³. Podstawą definicji PPP jest wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego. Dzięki współpracy obaj partnerzy mogą realizować cele, do których zostali powołani, w sposób najefektywniejszy. Celem partnera publicznego jest zaspokajanie potrzeb publicznych poprzez świadczenie usług o charakterze publicznym, natomiast celem partnera prywatnego jest osiąganie zysków, przy minimalizacji kosztów, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej.

Według B. P. Korbusa i M. Strawińskiego PPP stanowi formę „sprawnego wywiązywania się przez administrację z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym”⁴.

Definicję PPP pochodzącą z *Zielonej księgi*⁵ przytacza A. Gajewska- Jedwabny: PPP jest to forma współpracy między sektorem publicznym

¹ E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno- prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna, Kraków 2008, s. 36.

² M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno- prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, SGH, Warszawa 2005, s. 47.

³ J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno- prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 19.

⁴ B. P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno- prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wyd. Prawnicze LEXIS NEXIS, Warszawa 2009, s. 14.

⁵ *Zielona księga partnerstw publiczno- prywatnych i prawo wspólnotowe kontraktów i koncesji publicznych*, Komisja Europejska, kwiecień 2004 r.

a prywatnym, której celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania i utrzymania infrastruktury służącej dostarczaniu określonej usługi. Elementem charakterystycznym dla PPP jest takie kształtowanie stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować⁶.

1.2. Partnerstwo publiczno-prywatne na tle nowego zarządzania publicznego

Koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) powstała w krajach rozwiniętych w wyniku potrzeby zmian w dotychczasowym, niedoskonałym, tradycyjnym modelu zarządzania w sektorze publicznym – w szczególności w zarządzaniu finansami. Często koncepcja ta określana jest jako „rewolucja menedżerska”. U podstaw NPM leży założenie o konieczności zapewnienia gospodarności, efektywności i skuteczności władz publicznych jako podmiotu zarządzającego całością zadań publicznych oraz wykonawców tych zadań. W koncepcji NPM występuje akceptacja przenoszenia na grunt zarządzania w sektorze publicznym metod zarządzania stosowanych przez podmioty prywatne, które działają w warunkach konkurencji⁷.

Z NPM wywodzi się przekonanie, że państwo powinno ustąpić miejsca podmiotom prywatnym w dostarczaniu usług publicznych, jeśli robią to efektywniej. Wprowadzenie konkurencji prowadzi do podniesienia jakości świadczonych usług, obniżenia ich cen oraz lepszego wykorzystania zasobów ekonomicznych⁸.

PPP wpisuje się w model nowego zarządzania publicznego, który ma na celu wprowadzenie zmian w sektorze publicznym poprzez następujące działania⁹:

- wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,
- jasne określenie standardów i mierników działalności,
- zwiększenie nacisku na kontrolę wyników działalności,
- ocenę usług publicznych opartą na rezultacie lub wydajności,
- zakontraktowanie świadczenia usług publicznych u prywatnych usługodawców,
- wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- większy nacisk na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów,
- dezagregacja jednostek sektora publicznego.

⁶ A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 3.

⁷ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 21.

⁸ E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 36.

⁹ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 23.

Pojawienie się partnerstwa publiczno-prywatnego – jako przejawu menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym – pozwoliło na obalenie stereotypu, że gospodarka tego sektora z założenia jest nieefektywna. Wynikało to raczej ze stosowania nieefektywnych metod zarządzania, nie zaś ze specyfiki tego sektora¹⁰.

1.3. Finansowanie przedsięwzięć w ramach PPP

Pole współpracy pomiędzy kapitałem prywatnym a publicznym w ramach PPP jest bardzo szerokie. Po stronie sektora publicznego partnerami mogą być: rząd (bezpośrednio lub przez podległe mu agencje), jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne fundusze inwestycyjne. Partnerami publicznymi mogą być: fundusze inwestycyjne, banki, firmy ubezpieczeniowe, konsumenci regionu, małe i średnie przedsiębiorstwa¹¹. Rodzaje wkładów sektora publicznego i prywatnego we wspólne przedsięwzięcia w ramach PPP przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Rodzaje wkładów sektora publicznego i prywatnego w przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Wkłady sektora publicznego	Wkłady sektora prywatnego
<ul style="list-style-type: none"> • kapitał w formie gotówkowej – w pierwszej fazie inwestycji konieczne jest zaangażowanie pieniędzy rządu lub samorządu ze względów organizacyjnych jak i dla uwiarygodnienia przedsięwzięcia • majątek, a zwłaszcza nieruchomości • gwarancje i poręczenia – jest to instrument wpływający na zmniejszenie oprocentowania pożyczek i kredytów • opłaty z budżetu podmiotu publicznego za niektóre usługi świadczone przez podmiot prywatny • koncesje i pozwolenia na prowadzenie różnych działalności 	<ul style="list-style-type: none"> • środki pieniężne • majątek trwały • kredyty długoterminowe – w inwestycjach infrastrukturalnych np. budowa dróg – 10–15% funduszy pochodzi z wkładów wspólników, pozostała część pochodzi najczęściej z długoterminowych pożyczek bankowych • obligacje wieloletnie – emisja obligacji przez spółki prowadzące inwestycje infrastrukturalne często bywa tańszą formą pozyskania kapitału niż w przypadku kredytu inwestycyjnego • ubezpieczenia • <i>know-how</i> – obejmuje wiedzę z zakresu zarządzania inwestycjami i operowania nimi

Źródło: M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, SGH, Warszawa 2005, s. 39–40.

¹⁰ A. Zalewski (red.), *Nowe publiczne zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 277.

¹¹ M. Moszoro, *op. cit.*, s. 37.

Struktura finansowania projektu opiera się zwykle na modelu *project finance*. Finansowanie typu *project finance* polega na dokładnej analizie przepływów pieniężnych, które mają zostać wygenerowane w wyniku budowy i wykorzystania danego składnika infrastruktury¹².

Istnieje możliwość dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP z funduszy Unii Europejskiej. Jednak jest to tylko uzupełnienie do wkładu własnego. Pozwala to na stworzenie tzw. hybrydowych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, które polegają na jednoczesnym wykorzystaniu środków z funduszy europejskich i kapitału prywatnego oraz ewentualnie krajowych środków publicznych. Obecnie możliwe jest uzyskanie dofinansowania na projekty inwestycyjne z funduszy UE w wysokości nawet 85% wartości kosztów kwalifikowanych. W wypadku projektów hybrydowych obecność partnera prywatnego poprawiała efektywność i wskaźnik korzyści. Z kolei udział UE odgrywa bardzo ważną rolę nie tylko z powodu udostępnienia finansowania, ale również uwiarygodnienia projektu wobec pozostałych partnerów (w tym instytucji finansujących). Unia zapewniała również pokrycie kosztów wstępnych studiów projektu i wsparcie instytucjonalne¹³.

1.4. Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego

W prawie wspólnotowym PPP nie stanowi odrębnej, nazwanej i prawnie uregulowanej formuły. Podstawowe dokumenty zawierające wytyczne dotyczące PPP oraz przedstawiające dorobek Unii Europejskiej w tej dziedzinie to *Guidelines to Successful Public-Private Partnership* (2003) oraz *Zielona księga* (2006). Przygotowując do wdrożenia PPP w Polsce, należy uwzględnić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także zapisy dyrektyw i orzecznictwa w zakresie zamówień publicznych i pomocy publicznej¹⁴.

Regulacje i zalecenia Unii Europejskiej dotyczące PPP są raczej wskazówkami i zaleceniami, a nie bezwzględnie obowiązującymi nakazami. Te ostatnie mogą osłabić innowacyjność i przedsiębiorczość potencjalnych partnerów¹⁵.

W Polsce do roku 2005 zrealizowano niewiele projektów opartych na PPP, co było związane z ograniczeniami prawnymi. Ustawa regulująca zasady funkcjonowania PPP po raz pierwszy weszła w życie dopiero 7 października 2005 r. Do czasu opracowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁶ stosowano zapisy prawa o zamówieniach publicznych, która stanowiła „gorset zbyt sztywny dla elastycznych formuł partnerstwa publiczno-prywatnego”.

¹² A. Gajewska-Jedwabny, *op. cit.*, s. 56.

¹³ Za: www.mrr.gov.pl (stan z 02.10.2010)

¹⁴ M. Moszoro, *op. cit.*, s. 237.

¹⁵ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 174.

¹⁶ DzU 2005, nr 169, poz. 1420.

Projekty typu PPP realizowano w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XIX wieku, jednak z powodu braku ram prawnych można nazwać je tak tylko umownie¹⁷.

Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym weszła w życie 7 października 2005 r., a akty wykonawcze¹⁸ do ustawy dopiero 28 lipca 2006 r.¹⁹

Wraz z wejściem w życie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym²⁰ dotychczas obowiązująca ustawa oraz akty wykonawcze do niej straciły moc prawną. Jednak do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia nowej ustawy o PPP w życie stosowane są poprzednie uregulowania²¹.

Uchwalenie 19 grudnia 2008 r. ustawy o PPP oraz 9 stycznia 2009 r. ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi²² dało podstawy do tworzenia efektywnych form współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym. Akty te zniosły rygorystyczne wymogi administracyjne, pozostawiając dużą dozę elastyczności przy formułowaniu umowy o współpracy przez strony. Odformalizowanie postępowania zostało osiągnięte poprzez zniesienie obowiązku sporządzania analiz, rezygnację z precyzowania kategorii ryzyka oraz rezygnację z narzucania zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa. Natomiast elastyczność w konstrukcji partnerstwa została osiągnięta m.in. poprzez możliwość wyboru partnera na podstawie pozacenowych kryteriów²³.

1.5. Formy partnerstwa publiczno-privatnego

Według A. Kopańskiej, A. Bartczak i J. Siwińskiej-Gorzelał istotne jest, czy i w jakim stopniu podmiot prywatny odpowiada za majątek potrzebny do wykonania określonego zadania. Partner prywatny może jedynie świadczyć usługi, wykorzystując do tego celu swój majątek. Kolejną możliwością jest przekazanie infrastruktury publicznej pod zarząd podmiotowi prywatnemu. Wreszcie może dojść do częściowej prywatyzacji majątku publicznego np. poprzez stworzenie z podmiotem publicznym spółki. Najbardziej klasycznym przykładem PPP,

¹⁷ K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-privatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 145.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-privatnego; Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-privatnym oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego.

¹⁹ K. Sobiech, *op. cit.*, s. 151.

²⁰ DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100, z późn. zm.

²¹ B. P. Korbus, M. Strawiński, *op. cit.*, s. 311–312.

²² DzU, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

²³ Za: www.mrr.gov.pl (stan z 02.10.2010).

wykorzystującym najwięcej potencjalnych zalet tego procesu, jest uczestnictwo podmiotu prywatnego w budowie nowego obiektu²⁴. PPP jest zatem taką formą współpracy, która może mieć mniejszy lub większy wymiar w zakresie realizacji zadania publicznego. W tabeli 2 zaprezentowano główne formy PPP.

Tabela 2

Główne formy partnerstwa publiczno-prywatnego

Forma współpracy w ramach PPP	Charakterystyka
DB (<i>Design Build</i>)	Partner prywatny projektuje i buduje obiekt infrastrukturalny pozwalający jednostce publicznej na świadczenie usług określonego standardu. Po zakończeniu budowy obiekt jest własnością jednostki publicznej, która będzie odpowiedzialna za jego eksploatację i utrzymanie (np. drogi, baseny kąpielowe, oczyszczalnie ścieków).
DBO (<i>Design Build Operate</i>)	Partner publiczny określa standardy usług i pozostaje właścicielem obiektu w czasie jego eksploatacji. Strona publiczna finansuje obiekt, a ryzyko związane z budową ponosi przedsiębiorca. Różnica z modelem DB polega na tym, że partner prywatny może korzystać z obiektu w oznaczonym czasie i zakresie.
DBFO (<i>Design Build Finance Operate</i>)	Przedsiębiorca buduje, finansuje i eksploatuje obiekt. Dysponuje swobodą co do warunków eksploatacji. Strona publiczna reguluje warunki eksploatacji.
DCMF (<i>Design Construct Manage Finance</i>)	Podmiot prywatny finansuje budowę, projektuje i buduje obiekt infrastruktury oraz jest odpowiedzialny za jego utrzymanie.
BTO (<i>Build Transfer Operate</i>)	Przedsiębiorca buduje, finansuje obiekt, a także jest odpowiedzialny za jego utrzymanie i eksploatację oraz zarządza nim i pobiera od użytkowników opłaty przez określony czas (tak aby osiągnął zamierzoną stopę zwrotu w wysokości 15–20%). Strona prywatna posiada własność w czasie budowy, potem własność obiektu przechodzi na partnera publicznego.
BOT (<i>Build Operate Transfer</i>)	Strona prywatna buduje, finansuje i eksploatuje obiekt. Sektor prywatny jest właścicielem obiektu w okresie obowiązywania kontraktu, później sektor publiczny.
BOO (<i>Build Own Operate</i>)	Przedsiębiorca buduje, finansuje i eksploatuje obiekt. Własność obiektu nie wraca do jednostki zamawiającej, czyli strony publicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 84–87, E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Oficyna, Kraków 2008, s. 32.

²⁴ A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 11–12.

Bardziej użyteczna jest klasyfikacja PPP według kryterium charakteru usług i transferu ryzyka typowego dla stron partnerstwa. Na tej podstawie PPP można podzielić na dwie kategorie: oparte na wykorzystaniu i oparte na gotowości eksploatacyjnej. Kategorię gotowości eksploatacyjnej dzielimy na trzy podkategorie: zakwaterowanie, wyposażenie, systemy i sieci oraz zakłady przetwórcze²⁵. Klasyfikacja PPP według kryterium charakteru usług i transferu ryzyka typowego dla stron partnerstwa przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Klasyfikacja PPP według kryterium charakteru usług i transferu ryzyka typowego dla stron partnerstwa

PPP oparte na wykorzystaniu	PPP oparte na gotowości eksploatacyjnej
Opłaty pobierane są od użytkowników obiektu, a ryzyko wykorzystania zostaje przeniesione na podmiot prywatny	<ul style="list-style-type: none"> • Zakwaterowanie – projekty te dotyczą szpitali, szkół oraz więzień, a płatności są pobierane przede wszystkim za udostępnienie budynku do eksploatacji jednostce zamawiającej.
	<ul style="list-style-type: none"> • Wyposażenie, systemy i sieci – płatności jednostki zamawiającej zależą od gotowości eksploatacyjnej, np. w projekcie kolejowym płatności będą zależęć nie od ilości pasażerów, ale od sprawności systemu (np. sygnalizacji lub taboru).
	<ul style="list-style-type: none"> • Zakłady przetwórcze – obejmuje wytwarzanie energii, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, spalarnie. Płatności zależą od gotowości do wytwarzania produktu końcowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 34.

1.6. Partnerstwo publiczno-prywatne – korzyści i ryzyko

Stosowanie PPP w praktyce wiąże się z różnymi korzyściami oraz ryzykiem. Ryzyko w PPP można zdefiniować jako prawdopodobieństwo otrzymania rezultatu różnego od zamierzonego. Rezultaty te mają bezpośredni wpływ albo na świadczenie usług (np. w związku z nieterminowością budowy), albo na wykonalność finansową projektu (np. utrata przychodów lub wzrost kosztów). W związku z taką sytuacją partner publiczny lub prywatny poniesie stratę lub koszt, dlatego ważne jest, aby ustalić, kto to będzie²⁶.

Tabela 4 prezentuje wynikające z PPP korzyści zarówno dla partnera publicznego jak i prywatnego oraz ryzyko z podziałem na ryzyko budowy, ryzyko operacyjne, ryzyko polityczne oraz ryzyko finansowe.

²⁵ E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 33.

²⁶ *Ibidem*, s. 338.

Tabela 4

Korzyści i ryzyko wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne	
Korzyści	Ryzyko
1	2
<p>Dla sektora publicznego</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) częściowe odciążenie sektora publicznego od kosztów inwestycyjnych, 2) ograniczenie ryzyka opóźnienia lub wstrzymania budowy obiektu, 3) umożliwia rozbudowę i poprawę jakości infrastruktury bez konieczności zadłużania się sektora publicznego, 4) umożliwia pełne wykorzystanie potencjału sektora publicznego w innych dziedzinach, 5) zastosowanie nowoczesnych technologii w fazie projektowania i budowy obiektu niedostępnych podmiotowi publicznemu, co powoduje ograniczenie kosztów całkowitych realizacji przedsięwzięcia, 6) sprawne zarządzanie inwestycją i zasobami powoduje skrócenie czasu rozwoju inwestycji oraz mniejsze koszty wdrożenia inwestycji, 7) mniejsze koszty operacyjne spowodowane większym doświadczeniem podmiotu prywatnego w fazie operacyjnej, 8) efektywne zarządzanie marketingowo-logistyczne pozwala zwiększyć przychody operacyjne, 9) strona prywatna ma większe doświadczenie w relacjach z instytucjami finansowymi oraz w stosowaniu różnych instrumentów finansowych, co powoduje zmniejszenie kosztów finansowych, ryzyka finansowego oraz przedłużenie spłaty kredytów, 10) następuje ograniczenie wpływów politycznych na decyzje gospodarcze, 11) wzrost inwestycji infrastrukturalnych powoduje wzrost wpływów budżetowych. 	<p>Ryzyko budowy</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ryzyko przekroczenia terminów ukończenia inwestycji, 2) ryzyko braku możliwości uzyskania pozwoleń, 3) ryzyko braku infrastruktury związanej z przedsięwzięciem, 4) ryzyko braku możliwości wykupu potrzebnych nieruchomości, 5) ryzyko opóźnienia dostaw surowców, materiałów i sprzętu, 6) ryzyko na etapie projektowania, 7) ryzyko środowiskowe, 8) ryzyko bankructwa lub niezdolności do wykonywania zadań przez podzleceniobiorców, 9) ryzyko siły wyższej, 10) ryzyko przyszłych inwestycji kapitałowych związanych z przedsięwzięciem. <p>Ryzyko operacyjne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ryzyko spadku natężenia ruchu lub popytu ilościowego, 2) ryzyko spadku rentowności, 3) ryzyko naturalne: pożar, powódź, zmiany klimatyczne, 4) ryzyko nieterminowego płacenia rachunków, 5) ryzyko awarii. <p>Ryzyko polityczne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ryzyko wywłaszczenia (pośredniego): podatki, regulacje, nakazy, 2) ryzyko systemu prawnego: częste zmiany w prawie, 3) ryzyko siły wyższej: strajki, sabotaże, wojna, 4) ryzyko bezpośredniego wywłaszczenia, 5) ryzyko budowy konkurencyjnego obiektu przez podmiot publiczny, 6) ryzyko ograniczeń handlowych.

Tabela 4 (cd.)

1	2
<p>Dla sektora prywatnego</p> <p>1) możliwość wejścia do projektu o bardzo atrakcyjnej stopie zwrotu, 2) zdobycie wiedzy i umiejętności, 3) promocja podmiotu prywatnego.</p>	<p>Ryzyko finansowe</p> <p>1) ryzyko kursu walutowego i wymiennalności waluty, 2) ryzyko obsługi długu, 3) ryzyko refinansowania, 4) ryzyko stóp procentowych, 5) ryzyko utraty płynności.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Moszoro, *op. cit.*, s. 52–58.

Jak wynika z powyższej tabeli zarówno korzyści, jak i ryzyko w przypadku przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są różnorodne. Stopień ponoszonego ryzyka, a także osiągnięte korzyści zależą w dużej mierze od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia.

Przewidywalność oraz możliwość skalkulowania ryzyka jest dla strony prywatnej podstawą do podjęcia decyzji o zaangażowaniu się w przedsięwzięcie w ramach PPP. Podział ryzyka pomiędzy partnerów jest szczególnie trudny. Kwestia zidentyfikowania, analizy, oceny i podziału ryzyka jest kluczowa dla negocjowania i zawarcia kontraktu PPP²⁷.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce

Obecność partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji różnorodnych projektów jest widoczna w wielu obszarach gospodarki publicznej. Model PPP można zastosować w sektorze ciepłowniczym, komunikacji miejskiej, gospodarce wodno-ściekowej, gospodarce odpadami, sporcie i rekreacji, infrastrukturze drogowej, gospodarce mieszkaniowej, ochronie zdrowia, oświacie i nauce, do rewitalizacji terenów zielonych itd. W rozdziale tym zostały przedstawione i omówione dwa przypadki zastosowania PPP w świadczeniu usług komunalnych. Jeden przykład dotyczy sektora ciepłowniczego, a drugi komunikacji miejskiej. W pierwszym przypadku zastosowanie PPP zakończyło się sukcesem, natomiast w drugim przypadku uzyskane wyniki finansowe były niezadowolające – przedsięwzięcie zakończyło się porażką. Przyjrzyjmy się tym dwóm przypadkom.

²⁷ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 101–103.

2.1. Przykład zastosowania PPP w sektorze ciepłowniczym w Polsce

Obecnie samorząd gminny jest najważniejszym podmiotem mającym wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwami ciepłowniczymi. Słabością działalności samorządu jest długotrwałe podejmowanie decyzji i krótkoterminowe horyzonty tych decyzji. Gminy na ogół nie podejmują decyzji o prywatyzacji ani o restrukturyzacji przedsiębiorstw ciepłowniczych. Proces urynkowania w tym sektorze jest nieunikniony. Prywatyzacja i wykorzystanie modelu PPP w ciepłownictwie sprzyja²⁸:

- realizacji programów inwestycyjnych,
- wzrostowi wartości przedsiębiorstw ciepłowniczych,
- wzrostowi wiarygodności,
- zwiększeniu umiejętności poruszania się na rynku kapitałowym,
- wzrostowi niezależności w stosunku do lokalnych decyzji politycznych,
- zwiększeniu możliwości dywersyfikacji działalności w sferze energetyki cieplnej,
- wzrostowi wiedzy i wydajności pracowników.

Przykład zastosowania PPP w ciepłownictwie pochodzi z Kalisza. Początkowo Miasto Kalisz posiadało 100% udziałów w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (MPEC). W styczniu 1994 r. złożono Zarządowi Miasta Kalisza wstępne propozycje w związku z przygotowaną przez Zarząd koncepcją przeprowadzenia zmian w organizacji zarządzania miejskim ciepłownictwem²⁹. W roku 1994 Kaliskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej zostało przekształcone w spółkę akcyjną (PEC SA Kalisz). Akcjonariuszami w tej spółce zostali pracownicy dotychczasowego miejskiego przedsiębiorstwa energetyki cieplnej³⁰. We wrześniu 1995 r. Rada Miasta Kalisza podjęła uchwałę, w której oddano spółce PEC SA Kalisz mienie w dzierżawę. Podstawę prawną dla PPP tworzyły dwie umowy zawarte pomiędzy Miastem Kalisz a Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej SA. Pierwsza dotyczyła dzierżawy mienia ciepłowniczego, a druga świadczenia usług ciepłowniczych na terenie Miasta Kalisza. Obie te umowy oraz statut PEC SA stały się podstawą do podziału kompetencji pomiędzy partnerów w PPP³¹.

Dzięki zastosowaniu modelu PPP Spółka dokonała modernizacji sieci, zlikwidowano nieekologiczne kotłownie lokalne, udało się zmniejszyć straty przesyłu ciepła. W efekcie modernizacji węzłów ciepła zmniejszono o 12% zużycie ciepła i zredukowano emisję zanieczyszczeń³². PEC Kalisz osiąga

²⁸ *Ibidem*, s. 150–153.

²⁹ *Ibidem*, s. 154.

³⁰ K. Sobiech, *op. cit.*, s. 143.

³¹ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 154–155.

³² K. Sobiech, *op. cit.*, s. 143.

bardzo dobre rezultaty techniczno-ekonomiczne. Rynkowa wartość przedsiębiorstwa ciągle rośnie, wartość środków trwałych zwiększyła się z 18,6 mln do blisko 50 mln zł³³.

Korzyścią finansową dla budżetu Miasta Kalisza wynikającą z PPP jest czynsz dzierżawny. Wynosi on ok. 1,4 mln zł, ale Miasto Kalisz dokonuje rocznie inwestycji w infrastrukturze ciepłowniczej wartości ok. 3 mln zł. Miasto nie ma zysków z PPP, ale dzięki dobremu zarządzaniu Spółką mieszkańcy Kalisza płacą za ciepło mniej niż wynosi średnia krajowa³⁴.

2.2. Zastosowanie PPP w praktyce – komunikacja miejska

Rynek usług w zakresie transportu publicznego wymaga zmian, gdyż działają na nim prywatni przewoźnicy oraz występuje model PPP pomiędzy podmiotami komunalnymi i prywatnymi w tym zakresie. Pojawia się zatem konkurencja. Najlepsze efekty w tej branży osiągają zarządy komunikacji miejskiej, które powierzają obsługę określonych linii zewnętrznym firmom transportowym lub też przekazują prywatnemu przewoźnikowi cały lokalny rynek usług przewozowych. Może do tego prowadzić albo sprzedaż przedsiębiorstwa komunalnego, albo oddanie w dzierżawę jego majątku³⁵.

Przykład zastosowania PPP w komunikacji miejskiej pochodzi z Kalisza. W 1994 r. powstała spółka *joint venture* Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o., w której 20% udziałów ma brytyjska firma Southern Vectis plc³⁶.

Podstawą prawną PPP była umowa zawarta pomiędzy Miastem Kalisz a angielskim przedsiębiorstwem transportowo-przewozowym Southern Vectis plc. Spółkę Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. zawiązano na czas nieokreślony. Celem partnerstwa jest świadczenie usług przewozowych w zakresie miejskiego transportu komunikacyjno-osobowego. W tym przypadku jedna strona pełni funkcje właściciela infrastruktury i jej operatora. Działania prywatnego udziałowca miały zmienić organizację, poprawić pracę komunikacji miejskiej w Kaliszu oraz wpłynąć na znaczne oszczędności³⁷.

Kilka lat funkcjonowania Spółki w ramach PPP umożliwiło modernizację i unowocześnienie sieci komunikacyjnej, lepszą obsługę pasażerów, wymianę taboru autobusowego³⁸. Spółka podjęła działania polegające na zwiększeniu

³³ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 164.

³⁴ *Ibidem*, s. 166.

³⁵ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wyd. Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 200–201.

³⁶ K. Sobiech, *op. cit.*, s. 143.

³⁷ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 174–180.

³⁸ *Ibidem*, s. 180.

liczby linii, unowocześnieniu przystanków, komputeryzacji firmy, utrzymaniu cen biletów na rozsądnym poziomie³⁹.

W obszarze technicznym i marketingowym zmiany były korzystne, jednak nie wpłynęło to pozytywnie na uzyskane efekty finansowe. Krytycznie można ocenić zmniejszające się przychody ze sprzedaży, niską zyskowość, niską marżę ze sprzedaży oraz niebezpieczeństwo utraty zdolności do terminowego regulowania zobowiązań. Złe wyniki finansowe w 2008 i 2009 r., brak programu naprawczego i optymistycznych wizji spowodowały, że odwołano zarząd Spółki⁴⁰.

Przykład ten stanowi potwierdzenie tezy, że działanie w ramach PPP nie zawsze musi zakończyć się sukcesem i jest obciążone wysokim ryzykiem. W tym przypadku zarządzanie Spółką przez podmiot prywatny było nieefektywne, pomimo że Spółka była monopolistą w zakresie dostarczania usług komunikacji miejskiej w Kaliszu i otrzymywała wysokie refundacje z budżetu miasta. Przedsięwzięcie to mogło rodzić optymistyczne perspektywy, jednak w wyniku niegospodarności strony prywatnej stało się inaczej.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w liczbach

Udokumentowanie stanu partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce danymi liczbowymi jest niezwykle trudne, gdyż statystyki dotyczące liczby i wartości realizowanych projektów nie są powszechnie dostępne. Stworzenie rzetelnego obrazu polskiego rynku PPP, dającego wyobrażenie o skali zjawiska od początku jego zaistnienia, na podstawie dostępnych informacji nie jest możliwe⁴¹.

Rozdział ten opracowano na podstawie raportu *Rynek PPP w Polsce 2009*⁴² sporządzonego przez Investment Support, podsumowującego pierwszy rok obowiązywania ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴³ i ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁴⁴ oraz raportu *Rynek PPP w Polsce I połowa 2010 r.*⁴⁵

³⁹ K. Sobiech, *op. cit.*, s. 143.

⁴⁰ J. Rutkowski (red.), *op. cit.*, s. 180–182.

⁴¹ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prawne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2009, s. 183–184.

⁴² Raport o stanie rynku PPP w Polsce 2009 rok dostępny jest na stronie: www.inves.pl/raport.php

⁴³ DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100, z późn. zm.

⁴⁴ DzU, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

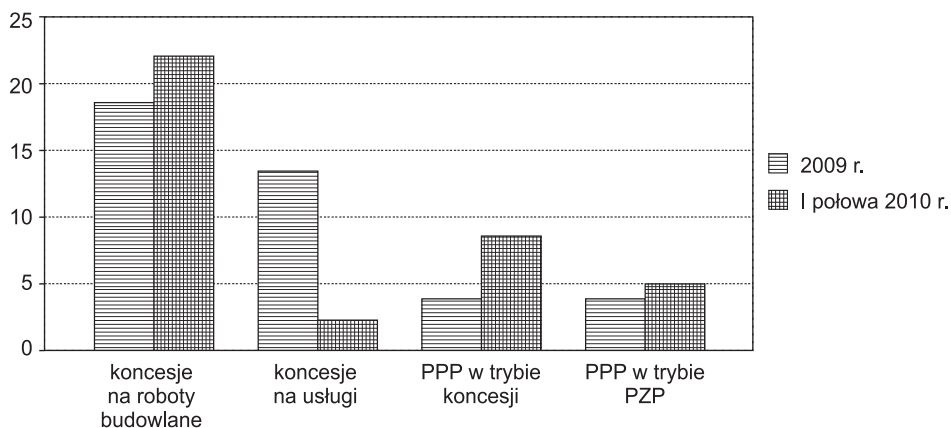
⁴⁵ Raport o stanie rynku PPP w Polsce za I połowę 2010 roku dostępny jest na stronie: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf

Podstawą do przygotowania projektów z udziałem inwestorów prywatnych są wyżej wymienione akty prawne. Pierwszy rok obowiązywania nowych ustaw zaowocował kilkudziesięcioma ogłoszonymi projektami publiczno-prywatnymi. Otwarcie się samorządów na tę formułę działania wskazuje, że po kilku latach nastąpił przełom w myśleniu o jednostkach prywatnych jako o partnerach działania na rzecz interesu publicznego.

Wybór partnera prywatnego zgodnie z ustawą o PPP przeprowadzony musi być w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* lub w trybie ustawy o koncesji. Ustawa o koncesji przewiduje odrębny tryb wyboru koncesariusza. Na potrzeby niniejszej pracy koncesje realizowane zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi nazywane są „koncesjami”, natomiast partnerstwo publiczno-prywatne, gdzie zastosowano koncesję jako procedurę wyboru partnera prywatnego, nazywane jest dalej „PPP w trybie koncesji”. Projekty PPP, w których partner będzie wybierany zgodnie z procedurą z ustawy *Prawo zamówień publicznych*, nazywane są dalej: „PPP w trybie PZP”.

3.1. Projekty publiczno-prywatne ogłoszone przez podmioty publiczne

W roku 2009 podmioty publiczne ogłosiły 41 projektów publiczno-prywatnych, w tym 40 projektów na nowych zasadach. Należy jednak zaznaczyć, że niektóre postępowania były unieważniane i ogłaszane ponownie po przeformułowaniu, dlatego niektóre projekty były kilkakrotnie przedmiotem ogłoszenia. W związku z tym rzeczywista liczba projektów koncesji i PPP wynosi 34.



Wykres 1. Liczba projektów publiczno-prywatnych ogłoszonych przez podmioty publiczne w 2009 r. i w I połowie 2010 r.

Źródło: *Raport o stanie rynku PPP w Polsce 2009 rok*, dostępny jest na stronie: www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010 r.), *Raport o stanie rynku PPP w Polsce za I połowę 2010 roku*, dostępny jest na stronie: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010 r.)

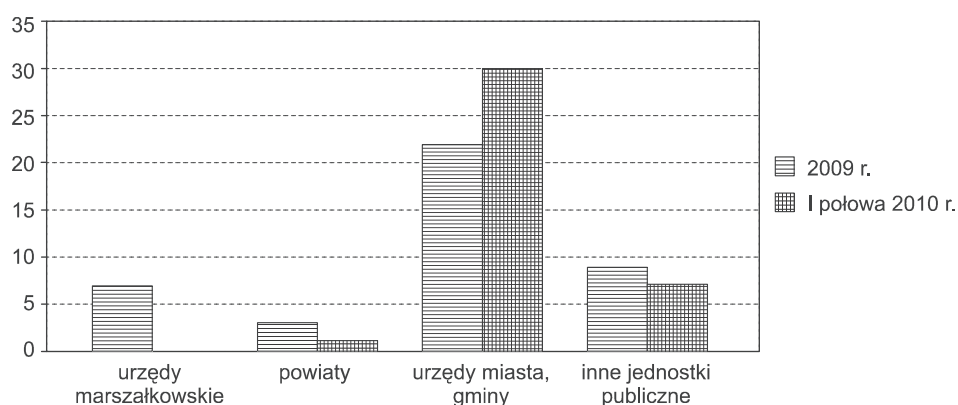
Z kolei w I połowie 2010 r. podmioty publiczne ogłosiły aż 38 projektów publiczno-prywatnych. Zatem liczba ogłoszeń projektów w pierwszym półroczu tego roku jest prawie taka sama jak w całym roku poprzednim.

Tutaj również trzeba wspomnieć, że ze względu na kilkakrotne ogłaszanie paru projektów, rzeczywista liczba przedsięwzięć w I połowie 2010 r. wyniosła 35 i przekroczyła liczbę projektów w całym 2009 r. Porównanie liczby projektów PPP ogłoszonych przez podmioty publiczne w 2009 r. i w I połowie 2010 r. prezentuje wykres 1.

3.2. Podmioty składające oferty publiczno-prywatne

Podmiotami publicznymi składającymi oferty publiczno-prywatne były najczęściej urzędy miasta i gminy – 22 przedsięwzięcia z 41 zostały ogłoszone przez te jednostki administracji samorządowej. Do innych podmiotów ogłaszających należały urzędy marszałkowskie, powiaty, spółki komunalne, szkoły i szpitale. W I połowie 2010 r. większość projektów (aż 30 przedsięwzięć z 38) również zostało ogłoszonych przez urzędy miasta i gminy. Do innych podmiotów ogłaszających należały: powiaty i inne jednostki publiczne, jak np. spółki komunalne, teatr. Warto podkreślić, iż żaden projekt nie został ogłoszony przez urząd marszałkowski, co miało miejsce w 2009 r. w przypadku siedmiu inwestycji.

Wykres 2 ilustruje porównanie liczby ogłaszanych przez jednostki publiczne projektów publiczno-prywatnych w roku 2009 i w I półroczu 2010 r.

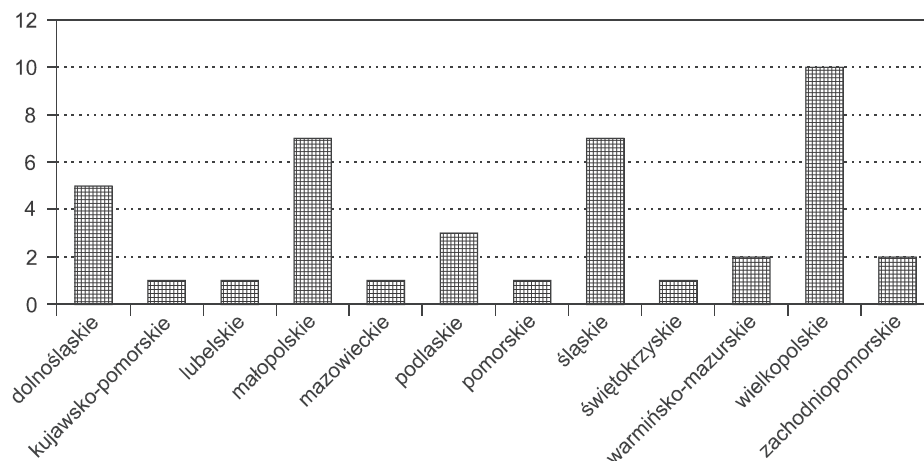


Wykres 2. Liczba ogłaszanych projektów publiczno-prywatnych w roku 2009 i w I półroczu 2010 r. ze względu na podmiot ogłaszający

Źródło: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010), www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010).

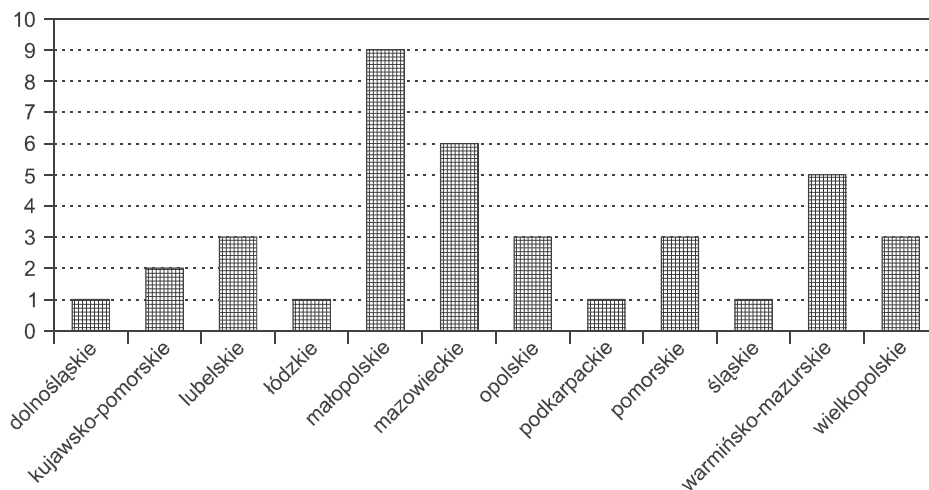
3.3. Udział województw w składaniu ofert projektów publiczno-prywatnych

Na wykresach 3 i 4 znajduje się porównanie liczby projektów w poszczególnych województwach. Wykres 3 dotyczy roku 2009, a wykres 4 – I połowy 2010 r.



Wykres 3. Liczba ofert projektów publiczno-prywatnych w poszczególnych województwach w roku 2009

Źródło: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010), www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010).



Wykres 4. Liczba ofert projektów publiczno-prywatnych w poszczególnych województwach w I połowie 2010 r.

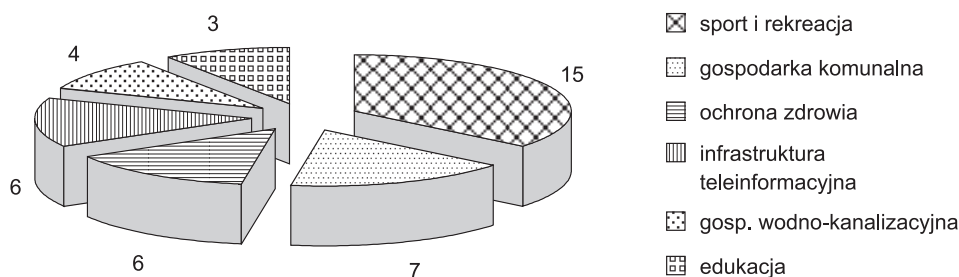
Źródło: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010), www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010 r.).

W roku 2009 pod względem stosowania formuł publiczno-prywatnych przodowało województwo wielkopolskie, aż 10 projektów, czyli 25% wszystkich przedsięwzięć na rynku PPP i koncesji pochodziło z tego województwa. Na drugim miejscu znajdowały się województwa małopolskie i śląskie. Z każdego z nich pochodzi po siedem przedsięwzięć, planowanych do realizacji z partnerem prywatnym.

Pod względem stosowania formuł publiczno-prywatnych w I połowie 2010 r. przodowało województwo małopolskie, aż dziewięć ogłoszeń pochodzi z tego województwa. W I połowie tego roku na drugim miejscu plasuje się województwo mazowieckie z sześcioma ogłoszonymi przedsięwzięciami. Wyróżnić należy również województwo warmińsko-mazurskie, w którym ogłoszono pięć inwestycji, jak również województwa łódzkie, podkarpackie i opolskie, które pierwszy raz pojawiły się w statystykach.

3.4. Oferty projektów publiczno-prywatnych w poszczególnych sektorach

Sektorem cieszącym się największym zainteresowaniem był sport i rekreacja, gdzie ogłoszono aż 15 projektów, następnie infrastruktura komunalna – siedem przedsięwzięć, ochrona zdrowia i infrastruktura teleinformatyczna – po sześć projektów, gospodarka wodno-kanalizacyjna – cztery i edukacja – trzy projekty. Liczba ofert projektów w sektorach gospodarki została przedstawiona na wykresie 5.



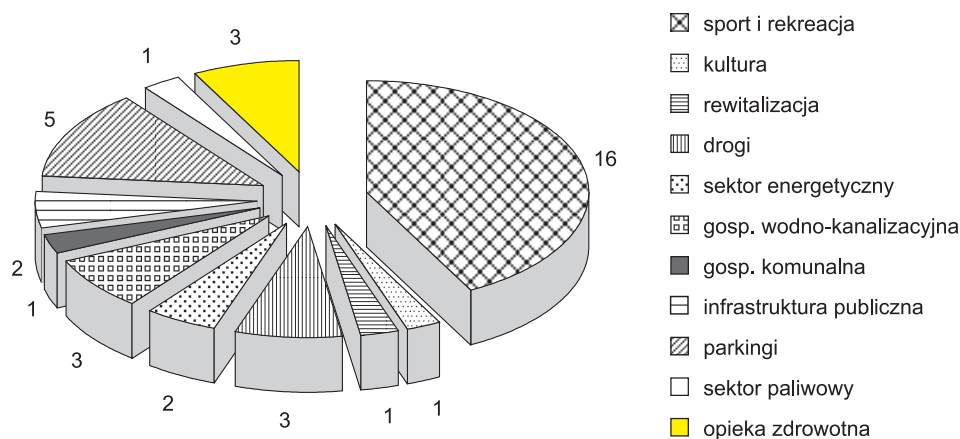
Wykres 5. Liczba ogłoszeń projektów publiczno-prywatnych w sektorach gospodarki w 2009 r.

Źródło: www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010), www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010).

Przedsięwzięcia sportowo-rekreacyjne planowane były do realizacji w koncesji na roboty budowlane lub w PPP w trybie koncesji. W sektorze wodno-kanalizacyjnym jedyną zastosowaną formułą realizacji projektów z partnerem prywatnym była koncesja na usługi. W sektorze edukacji stosowanymi formułami były koncesja na roboty budowlane i PPP, w sektorze teleinformatycznym

koncesja na usługi, natomiast w projektach komunalnych zastosowano koncesję na roboty budowlane, PPP oraz w jednym przypadku koncesja według starych zasad, czyli według ustawy PZP.

W I połowie 2010 r. sektor sportu i rekreacji cieszył się największym zainteresowaniem na rynku PPP i koncesji. Na drugim miejscu znajdują się projekty parkingowe, ponieważ ogłoszono pięć tego typu inwestycji. W sektorze opieki zdrowotnej, drogowym oraz wodno-kanalizacyjnym ogłoszono po trzy projekty, natomiast w sektorach infrastruktury publicznej i energetycznym po dwa przedsięwzięcia. W pozostałych sektorach – paliwowym, usług komunalnych, kultury i rewitalizacji ogłoszono po jednej inwestycji. Na wykresie 6 widać podział ogłoszeń projektów wg sektorów gospodarki.



Wykres 6. Liczba ogłoszeń według sektorów – I półrocze 2010 r.

Źródło: www.inves.pl/raport.php (stan z 03.10.2010), www.muratorplus.pl/s/myfile/Raport_PPP_w_Polsce_-_I_polowa_2010_1.pdf (stan z 03.10.2010)

ANIKA BLEJA

THE CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION

The concept of public-private partnership (PPP) is considered. The main essence of PPP is a cooperation between a public and a private sector in order to accomplishing public tasks. PPP has come into existence as a result of the need of changes in the previous, imperfect, traditional management model in the public sector. It is one of New Public Management elements. Applying of PPP by the public sector units is a sign of approval of transferring the methods used in private sector which acts in competition conditions to a public sector management. Introducing the

competition leads to increasing the quality of provided services, reducing their prices and better using of economic resources. In Poland until 2005 only few projects based on PPP have been fulfilled what resulted from legal restrictions. Only enacted the law about public-private partnership in 2005 has given bases for creating effective forms of close collaboration among the public entities and the private sector. The statistical data proves that PPP has significant popularity and it is a form more and more often exploited of the cooperation between the public and private sector.