

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego?

Is public private partnership a form of development for local government unions?

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie roli partnerstwa publiczno-prywatnego¹ w procesie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego², rozważanego w kontekście lokalnym. Zdefiniowane zostanie samo pojęcie PPP oraz podstawy prawne statuujące jego występowanie na gruncie krajowym. Artykuł ma stanowić próbę odpowiedzi na pytanie o szanse rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wynikające z projektów opartych na formule PPP oraz ocenę efektywności ich funkcjonowania. Poza zagadnieniami teoretycznymi w opracowaniu przedstawiony zostanie aspekt praktyczny na przykładzie projektów krajowych. Partnerstwo pomiędzy samorządem terytorialnym a podmiotami komercyjnymi stwarza możliwości efektywnego i racjonalnego zarządzania środkami publicznymi. Celem rozważań jest poddanie instytucji PPP analizie pod kątem możliwości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego projektów PPP jako instrumentu wspomagającego realizację zasad *good governance* w zakresie realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych oraz równoczesnego wspierania małych i średnich przedsiębiorstw³.

¹ Dalej jako: PPP.

² Dalej jako: j.s.t.

³ Dalej jako: MSP.

Słowa kluczowe: good governance, partnerstwo publiczno-prywatne, jednostki samorządu terytorialnego, rozwój lokalny.

Abstract

The aim of this publication is to present a role of public private partnership (PPP) in the process of local self-government units development, considered in local terms. Besides theoretical questions, the article centres upon assessment of PPP market progression in practical terms, both at the international as well as national scale, the basis comprises analysis of specificity and development trends of European and Polish PPP market. Partnership between local government and commercial units creates opportunities for effective and national management of public resources. The aim of the paper is to analyse the PPP institution in respect of the possible use of PPP projects by local government units. PPP projects can support the implementation of the good governance principles in the area of achieving the social objectives, as well as in delivering public good and providing support for small and medium-sized enterprises.

Keywords: good governance, public-private partnership, local government units, local development.

1. Wprowadzenie

Analiza problematyki znaczenia PPP jako możliwości zapewnienia efektywnego i skutecznego finansowania oraz rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego, wymaga zwrócenia uwagi na narzędzia i programy, które pozwalają na realizację zadań publicznych w sposób racjonalny i zrównoważony. W kontekście zadań i wyzwań, jakie stawiane są przed j.s.t., idea odpowiedniego zarządzania finansami w celu poprawy produktywności tych jednostek stanowi priorytet w poszukiwaniu lepszych praktyk, które umożliwiłyby skupienie się na bardziej adekwatnym dysponowaniu środkami publicznymi, a tym samym przyczyniłyby się do rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym.

Funkcjonowanie formuły PPP w j.s.t. oparte jest na badaniu zaangażowania, efektywności, skuteczności oraz równowagi. Dzięki realizacji postulatu ograniczonego zaangażowania środków w proces osiągnięcia założonych celów, możliwe jest prowadzenie działań gwarantujących reagowanie na pojawiające się zagrożenia i problemy. Wykorzystanie PPP skutkuje wzrostem odpowiedzialności podmiotów prywatnych za zadania realizowane przez j.s.t., a jasne i precyzyjne kryteria sprzyjają autonomii w procesie decyzyjnym oraz zwiększeniu niezależności w zakresie dysponowania zasobami finansowymi⁴.

Doświadczenia innych państw mogą być wzorem realizowania zadań publicznych w powiązaniu z sektorem prywatnym oraz stanowić przykład implementacji kapitału prywatnego w prowadzeniu i finansowaniu inwestycji o charakterze publicznym⁵. Do państw, które charakteryzują się wysokim stopniem współpracy publiczno-prywatnej oraz bardzo dojrzałym rynkiem PPP, zaliczymy Wielką Brytanię, Hiszpanię, Włochy oraz Irlandię, które tworzą grupę państw najbardziej rozwiniętych pod względem otoczenia instytucjonalnego oraz aktywności inwestycyjnej realizowanej w formule PPP. Państwa te zasługują na szczególną uwagę, gdyż są swoistymi wzorcami skutecznej implementacji PPP⁶. Zaletą PPP jest wykorzystanie w nim sektora prywatnego, rozumianego nie tylko jako kapitał, ale także wiedza, doświadczenie, umiejętności, pod warunkiem dokonania odpowiedniego zoptymalizowanego podziału ryzyka pomiędzy sektorem publicznym a inwestorów prywatnych⁷.

W celu zobrazowania problematyki PPP w j.s.t. opracowanie zawiera definicję pojęcia oraz analizę przepisów prawa krajowego i unijnego w tym zakresie. W artykule postawiono hipotezę dotyczącą odpowiedzi na pytanie, czy PPP stanowi formę rozwoju dla j.s.t. Implementacja PPP sprzyja stymulowaniu działalności inwestycyjnej. Opracowanie

⁴ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 56.

⁵ O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Poznań 2009, s. 150.

⁶ A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, *Wprowadzenie do PPP*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2007, s. 11.

⁷ S. Connolly, A. Munro, *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, London 1999, s. 413.

przygotowane zostało w oparciu o przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹, krajowe ustawy dotyczące zadań j.s.t. oraz literaturę przedmiotu; część dotyczącą praktycznego wykorzystania środków z PPP opracowano w oparciu o *Raport rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r.* przygotowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju¹⁰.

W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, która pozwoliła na określenie, w jakim zakresie realizowane są projekty oparte na formule PPP w gminach, powiatach i województwach poprzez analizę przepisów prawa oraz zadań j.s.t. Zastosowano także metodę prawno-porównawczą, aby zestawić regulacje prawne dotyczące PPP na gruncie przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej i ich implementację do krajowego porządku prawnego.

2. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego

Znalezienie jednej definicji PPP, uwzględniającej wszystkie istotne elementy tego pojęcia jest trudne. Należy podkreślić, iż bez względu na definicję PPP w literaturze przedmiotu bardziej celowe wydaje się wskazanie na kluczowe elementy niezbędne dla wskazania, czy dana operacja zostanie zaliczona do PPP, czy też nie¹¹. Najważniejszym wyróżnikiem jest: długoterminowa umowa zawierana pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym inwestorem w celu zapewnienia projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji infrastruktury publicznej przez podmioty z sektora prywatnego, finansowana ze środków wniesionych podczas trwania umowy PPP przez stronę z sektora prywatnego w zamian za korzystanie z przedmiotu umowy, które odbywa się poprzez stronę

⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost., dalej jako: Konstytucja RP.

⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm., dalej jako: u.p.p.p.

¹⁰ K. Szymański., B. Korbus, Raport rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018r., https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_08_21_Analiza_rynk_u_ppp.pdf (dostęp 15.10.2018).

¹¹ E.R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Ltd., Oxford 2007, s.3.

sektora publicznego lub przez ogół społeczeństwa jako użytkowników przedmiotu umowy. Przedmiot umowy pozostaje własnością sektora publicznego lub wraca jako własność do sektora publicznego po zakończeniu umowy PPP.

Na gruncie prawodawstwa UE Komisja Europejska wskazuje, że PPP jest partnerstwem pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym dla zrealizowania określonego projektu lub inwestycji, które dotychczas świadczone były przez sektor publiczny, przy uwzględnieniu obustronnych korzyści na poszczególnych etapach realizacji zadań. Takie rozwiązanie sprzyja efektywniejszemu realizowaniu zadań, gdyż umożliwia każdej ze stron działanie w obszarze, na którym zna się najlepiej, tym samym może ona skuteczniej kontrolować ryzyko i eliminować pojawiające się zagrożenia¹².

Obowiązująca u.p.p.p. w art. 1 ust. 2¹³ stanowi, że istota tej instytucji polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw z dnia 5 lipca 2018 r.¹⁴ miała na celu zwiększenie elastyczności przy przedsięwzięciach realizowanych w formule PPP oraz wyeliminowanie barier, które zostały zaobserwowane na przestrzeni lat w polskiej praktyce. Główne zmiany obejmują: procedury wyboru partnera prywatnego, występowanie PPP w formie spółki, wykonywanie umów o PPP, zadania należące do organu właściwego w sprawach PPP, rozwiązania przejściowe i wejścia w życie zmian.

Ważną zmianą wprowadzoną na gruncie tej ustawy jest obowiązek sporządzania analizy efektywności przez podmiot publiczny, zanim jeszcze zostanie wszczęta procedura wyboru partnera prywatnego. Ocena ta ma określić, czy zastosowanie PPP będzie korzystne z perspektywy planowanego przedsięwzięcia. Analiza ta prowadzona jest w oparciu o dany stan faktyczny.

¹² *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksela marzec 2013.

¹³ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1693. ze zm.

Uchylono art. 3 u.p.p.p., który wskazywał na zadania organu właściwego w sprawie PPP, czyli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Od 2018 roku ustawodawca wprowadził nowy rozdział 4a, który precyzyjnie określił zadania organu właściwego w sprawach PPP. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest organem centralnym w sprawach PPP. Ustawa zapewnia ministrowi narzędzia, które pozwolą na przygotowywanie ocen i analiz, opracowywanych w oparciu o dane dostarczane przez podmioty publiczne, na których spoczywa obowiązek informacyjny. Przepisy określają minimum informacyjne, jakie musi zostać przedstawione przez podmiot. Organy dysponują jednak uprawnieniem do żądania dodatkowych informacji w koniecznym zakresie.

Na gruncie obowiązujących regulacji minister zyskał możliwość fakultatywnego wydawania opinii o planowanym przedsięwzięciu. Opinia ta opracowywana jest na podstawie rezultatu prac przygotowawczych, które przeprowadza podmiot publiczny. Pozytywna opinia, ma zwiększyć przekonanie podmiotu publicznego o zasadności wyboru formuły PPP w realizacji danego projektu czy zadania. Pisemna zgoda podmiotu publicznego umożliwi ujawnienie opinii. Dzięki uzyskaniu pozytywnej opinii partnerzy prywatni zyskują możliwość wybrania projektu, który jest najbardziej dopracowany, co obiektywnie zwiększa szansę, że umowa zostanie zawarta.

Nowelizacja ustawy wprowadziła także możliwość wykonywania zadań w ramach PPP przez spółki celowe powołane przez partnera prywatnego do realizacji danego przedsięwzięcia. Zmiana ta stanowi ułatwienie dla przedsiębiorców, którzy dzięki temu mogą zredukować ryzyko związane z realizacją przedsięwzięć oraz w efektywny sposób zabezpieczyć interes podmiotu publicznego¹⁵.

¹⁵ T. Srokosz, *Ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw*, „KSP Legal Alert” 2018, nr 7, s. 1.

3. Wykorzystanie PPP dla finansowania zadań w jednostkach samorządu terytorialnego

PPP zalicza się do form wspierania zadań publicznych, w szczególności w zakresie inwestycji i usług, poprzez nawiązanie współpracy podmiotu prywatnego z sektorem publicznym¹⁶. Istotną cechą PPP jest oparcie projektu o długoterminowe umowy zawierane pomiędzy sektorem publicznym (często j.s.t.) a partnerem prywatnym. Strony kontraktu mają swobodę kształtowania wzajemnych praw i obowiązków w granicach obowiązujących regulacji prawych¹⁷. Korzyści z PPP odnoszą nie tylko podmiot publiczny odpowiedzialny za zrealizowanie zadania i partner prywatny, który oczekuje zwrotu z inwestycji, ale także społeczeństwo jako użytkownik infrastruktury.

Projekty realizowane z wykorzystaniem PPP charakteryzuje lepszy poziom przygotowania projektu, większa terminowość i oszczędność oraz lepsze wykorzystanie kompetencji podmiotów poprzez dzielenie zadań i ryzyka przy uwzględnieniu cyklu życia projektu przy połączeniu odpowiedzialności za inwestycję i eksploatację infrastruktury i z uwzględnieniem pełnego rachunku korzyści oraz kosztów budowy i użytkowania infrastruktury, co zachęca do poszukiwania nowych źródeł finansowania¹⁸.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁰ oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²¹ określających zadania należące do gmin, powiatów i województw brak jednoznacznego wskazania na konieczność wspierania sektora małych i średnich

¹⁶ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 341.

¹⁷ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008, s. 189.

¹⁸ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 7.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej jako: u.s.g.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm., dalej jako: u.s.p.

²¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm., dalej jako: u.s.w.

przedsiębiorstw, jednak na gruncie u.s.w. do zadań województwa²² zaliczmy m.in.: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym dążenie do poprawy sytuacji na rynku pracy, a także wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, oraz popieranie postępu technologicznego oraz innowacji. Ponadto na samorządzie wojewódzkim ciąży obowiązek określenia strategii rozwoju województwa, która powinna uwzględniać m.in. takie cele, jak pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Powiat wykonuje określone w u.s.p.²³ zadania publiczne w zakresie m.in. przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. W realizacji tych działań gminy powinny ściśle współpracować z powiatami²⁴.

W praktyce organy samorządu terytorialnego, zarówno ustanawiając akty prawa miejscowego zgodnie z art. 94 Konstytucji RP²⁵, jak i realizując zasady *good governance*, powinny w szczególności wspierać sektor MSP. Instrumentem, który sprzyja realizacji zasad *good governance* w zakresie celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych oraz równoczesnego wspierania przedsiębiorstw sektora MSP, jest PPP.

Inwestycje w zakresie zadań realizowanych przez j.s.t. napotykają często na barierę finansową wynikającą z braku odpowiednich środków, które pozwoliłyby na podejmowanie nowych zadań. Stąd rozwiązaniem może być koncepcja PPP, która prowadzi do wzrostu skuteczności i ułatwia realizowanie projektów przez sektor publiczny²⁶. Stosowanie tej formy finansowania powinno zostać wykorzystane w przypadku, gdy na podstawie analizy kosztów i korzyści można stwierdzić, że ta formuła przyniesie najwyższą wartość dodaną w porównaniu do innych metod.

²² Art. 11 ust. 2, (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.).

²³ Art. 4 ust. 1, (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.).

²⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost.

²⁶ B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentyłowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści*, [w:] M. Oliński (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, Olsztyn 2006, s. 3.

4. Zasady *good governance* w kontekście projektów z zakresu PPP realizowanych przez j.s.t.

Komisja Europejska w Białej Księdze *European Governance*²⁷ zdefiniowała *good governance* jako działania, które prowadzą do zwiększenia zaangażowania społeczeństwa, różnych jego organizacji i instytucji w sprawne funkcjonowanie UE. W tym kontekście określono główne zasady *good governance* dotyczące funkcjonowania polityk europejskich oraz poprawy sytuacji w państwach członkowskich na poziomie regionalnym i lokalnym. Wśród nich wymieniono: otwartość rozumianą jako zapewnienie transparentności instytucji administracyjnych, partycypację w kontekście gwarancji szerokiego udziału społeczeństwa w pracach administracyjnych, rozliczalność jako precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, efektywność zmierzającą do poprawy potencjału administracyjnego w zakresie realizowania celów polityk publicznych oraz spójność w kontekście integracji polityk europejskich i krajowych, a także sektorowych i terytorialnych.

W koncepcji *good governance* w aspekcie zadań administracji publicznej i j.s.t. zauważalne jest znaczenie mieszkańców oraz przedsiębiorców jako podmiotów, które powinny znajdować się w centrum zainteresowania władz. Zadaniem zarówno administracji publicznej, jak i j.s.t. jest zapewnienie dbałości i reprezentacji interesów mieszkańców oraz przedsiębiorców. Rozwój PPP w Polsce oraz wzrost zaangażowania finansowego sektora prywatnego mogą skutecznie przyczynić się do zniwelowania luki finansowej w budżecie państwa dzięki wprowadzeniu finansowania inwestycji infrastrukturalnych poza budżetem jednostek samorządu terytorialnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne wspiera realizację zasad *good governance* przez j.s.t. w Polsce, a w szczególności zasad: rozliczalności, skuteczności i efektywności, spójności i otwartości. Rozliczalność oznacza, że dzięki wykorzystaniu PPP strona publiczna może zaspokajać potrzeby obywateli w większym zakresie niż mogłaby to zrobić z wykorzystaniem

²⁷ European governance A white paper, COM/2001/0428 final (OJ C 287, 12.10.2001, s. 1–29).

wyłącznie własnych zasobów, a obywatele mają poczucie, że ich potrzeby nie są lekceważone. Ponadto administracja publiczna sprawuje nadzór nad wykonaniem zadań publicznych przez podmioty trzecie i ponosi wobec społeczeństwa pełną odpowiedzialność za jakość usług publicznych świadczonych przez sektor prywatny²⁸.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako długoterminowa forma współpracy międzysektorowej z jednej strony pozwala sektorowi publicznemu na uzyskanie dostępu do prywatnych zasobów rozumianych szeroko jako zasoby finansowe, technologiczne i osobowe oraz doświadczenie, z drugiej służy zdobyciu praktyki w zarządzaniu projektami. Wspólne działanie i współpraca podmiotów przy realizacji projektów z zakresu PPP zapewnia stronie publicznej dostęp do zasobów strony prywatnej, a dzięki temu przyczynia się do optymalizacji regulacji instytucjonalnych, które cechuje wysoka jakość, maksymalizacja dobrobytu i współuczestnictwo społeczeństwa w sprawowaniu władzy.

Zapewnienie właściwego poziomu spójności prowadzi do realizacji inwestycji PPP, dzięki czemu zarówno na poziomie administracji publicznej, jak i samorządu lokalnego występuje czynnik stymulujący do zaprojektowania struktury instytucjonalnej, która obejmowałaby warunki i kontrakty, a także sprzyjała skuteczności wspólnie realizowanych projektów²⁹.

Otwartość projektów realizowanych z udziałem PPP skutkuje szerokim zainteresowaniem lokalnych społeczności, co przyczynia się do tego, że na władzach samorządowych spoczywa obowiązek zagwarantowania, że postępowania w zakresie wyboru partnera prywatnego przeprowadzane są w sposób przejrzysty, uczciwy oraz równy. Dzięki współpracy samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym możliwy jest transfer wiedzy i umiejętności, a także standardów wykonawczych i zarządczych z sektora prywatnego do sfery usług publicznych.

²⁸ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006, s. 54.

²⁹ A. Rogut, *Governance – współczesne trendy zarządzania regionem*, Łódź 2009, s. 15-18.

Na podstawie Raportu rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r. przygotowanego przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i złożonego z trzech głównych części, tj. analizy wszystkich wszczętych postępowań, analizy postępowań zakończonych podpisaniem umowy oraz analizy projektów planowanych można stwierdzić, że strukturę zamierzeń inwestycyjnych z uwzględnieniem rodzaju podmiotów publicznych, zgłaszających planowane przedsięwzięcia PPP cechuje zdecydowana dominacja przedsięwzięć przygotowywanych przez samorządy i podmioty z nimi związane (t.j. spółki komunalne, samorządowe instytucje kultury i jednostki budżetowe) w ogólnej liczbie planowanych przedsięwzięć. Przewagą przedsięwzięć o charakterze lokalnym i regionalnym w kontekście PPP stanowi odzwierciedlenie ważnej roli, jaką j.s.t. odgrywają w obszarze usług użyteczności publicznej. Obserwując zachodzące zmiany można uznać, że pozycja administracji centralnej na polskim rynku PPP była przez szereg lat zbyt słaba. Dopiero w ciągu ostatnich dwóch lat można dostrzec zmianę w postaci przyjęcia proaktywnej postawy wobec PPP przez administrację centralną i samorządy³⁰.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest stosowane głównie przez władze samorządowe, czyli to samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki jest stroną większości realizowanych i zrealizowanych umów o PPP³¹. Projekty prowadzone przez j.s.t. to głównie przedsięwzięcia o niewielkiej wartości, realizujące potrzeby samorządu i mieszkańców.

Przesłanki dla rozwoju inwestycji finansowanych przy wsparciu sektora prywatnego - istnieją przede wszystkim w obszarze infrastruktury, gdzie występują znaczne, niezaspokojone potrzeby inwestycyjne, a jednocześnie dostępność środków budżetowych, włączając w ten zakres dotacje rządowe i unijne, jest ograniczona. Ważnym czynnikiem dla tych projektów jest ich ekonomiczna opłacalność, w szczególności zdolność przychodowa,

³⁰ K. Szymański, B. Korbus, *Raport rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r.*, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_08_21_Analiza_rynk_u_ppp.pdf (dostęp 15.10.2018), s. 75 - 80.

³¹ Por. D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządowej infrastrukturze drogowej w Polsce*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 273, s. 129.

która determinuje atrakcyjności projektu dla potencjalnego partnera prywatnego.

Przedsięwzięcia z udziałem środków pochodzących z sektora prywatnego są realizowane niemal we wszystkich branżach usług publicznych, jednak konkretne efekty w postaci znaczącej liczby zawieranych umów są widoczne tylko w kilku sektorach – w obszarze efektywności energetycznej oraz sportu i turystyki, w infrastrukturze transportowej, w sektorze gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz w obszarze telekomunikacji. Miasta nie dominują wyraźnie w statystyce realizowanych projektów; widoczny jest wpływ lokalnego charakteru polskiego PPP, inicjowanego na wszystkich szczeblach struktur samorządowych. Należy podkreślić, że aktywności rynku PPP w ujęciu wartościowym jest o wiele wyższa w miastach, gdyż największe projekty realizowane są w głównych ośrodkach gospodarczych i administracyjnych Polski.

Ograniczenia odczuwane przez samorzady w zakresie własnych środków budżetowych oraz możliwości zwiększania zadłużenia lub uzyskania wsparcia dotacyjnego z zewnątrz zdeterminowały w dużej mierze formułę prawną i ekonomiczną podejmowanych przedsięwzięć PPP. Partycypacja finansowa strony publicznej na znaczącą skalę, z reguły oparta była na środkach pochodzących ze źródeł zewnętrznych, najczęściej z dotacji z funduszy strukturalnych UE, rzadziej z dotacji budżetowych rządu centralnego lub unijnych zwrotnych instrumentów finansowych. Liczba realizowanych umów PPP powinna w niedługim czasie wyraźnie wzrosnąć. W dłuższej perspektywie dynamika aktywności rynku PPP będzie określana coraz bardziej przez zamierzenia inwestycyjne sektora publicznego.

5. Bariery i ograniczenia w stosowaniu PPP

Rozwój projektów finansowanych z wykorzystaniem PPP w skali kraju jest nadal nierównomierny, największą aktywność przejawiają najbogatsze województwa, w których odnotowuje się największą liczbę przedsiębiorców

w przeliczeniu na 10000 mieszkańców i najwyższy PKB na jednego mieszkańca³². Polska podejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby zawieranych umów i liczby projektów realizowanych z udziałem PPP; niestety, nadal wiele działań jest jedynie deklarowany. Polskie ramy instytucjonalne oraz regulacje stanowią słabość PPP, brakuje precyzyjnych wytycznych opartych o istniejące regulacje form współpracy. Istotnym problemem jest również niewielka skuteczność i niska efektywność postępowań wyboru partnera prywatnego, biorąc pod uwagę liczbę zawartych umów na realizację oraz projektów, które uzyskały fazę zamknięcia finansowego³³.

Partnerzy realizujący projekty PPP spotykają się z ograniczonym zaufaniem, co wpływa na jakość współpracy, a bez zaufania trudno mówić o możliwości skutecznego i efektywnego działania³⁴. Problemem mogą być także niedostosowane i niesprzyjające przepisy prawa; od 2018 roku dzięki zmianom u.p.p.p. można zaobserwować postęp, jednak wciąż należy analizować potrzeby i starać się dostosować do nich przepisy. Władze publiczne obawiają się zaciągania zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek niezbędnych do realizacji kosztownych przedsięwzięć³⁵.

Na problemy i trudności w realizowaniu przedsięwzięć z udziałem PPP wpływ mają różne czynniki, należą do nich ograniczenia o charakterze psychologicznym, edukacyjnym, instytucjonalnym, prawnym i gospodarczym. Ta forma współpracy niesie za sobą również ryzyko związane ze sferą kosztów oraz efektywnym dochodzeniem roszczeń za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zadania realizowane w formule PPP wiążą się także z ryzykiem wynikającym

³² M. Godlewska, *Wpływ instrumentów formalnych i nieformalnych na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Współczesna Gospodarka” 2018, nr 2, s. 58.

³³ “The Economist” Intelligence Unit. *Evaluating the environment for public private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The EECIS Infrascopes*, s. 115-117.

³⁴ European Investment Bank, *Market Update Review of European PPP Market in 2017*, http://www.eib.org/eppec/resources/publications/eppec_market_update_2017_en (dostęp 21.01.2019).

³⁵ N. Derlukiewicz, A. Mempel-Snieżyk, *Realizacja inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – aspekt teoretyczny*, „Gospodarka XXI Wieku”, 2016, nr 443, s. 53-54.

z ogólnych uwarunkowań gospodarczych. Bariery psychologiczne są trudne do przezwyciężenia. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim niski stan wiedzy o PPP oraz brak zrozumienia jego istoty. Pośród innych czynników utrudniających realizację projektów w formie PPP można wskazać: niską dochodowość inwestycji, co często zmniejsza zainteresowanie partnerów prywatnych, brak własnych środków na realizację projektu po stronie publicznej, przeszkody natury prawnej w postaci zmieniających się przepisów, brak jednoznacznych rozwiązań prawnych, czy wreszcie częsty brak doświadczenia we współpracy j.s.t. z firmami zewnętrznymi³⁶.

6. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne może odegrać w Polsce ważną rolę w zwiększeniu efektywności wydatków publicznych mających na celu dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych. Jest ono szansą na szybszy rozwój nie tylko w skali kraju, ale przede wszystkim na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

W kontekście regionalnym realizacja projektów we współpracy sektora prywatnego i publicznego może pozytywnie wpływać na rozwój lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. Właściwie zastosowane PPP może skutkować redukcją kosztów, związanych ze świadczeniem usług w perspektywie długoterminowej oraz prowadzić do wzmocnienia odpowiedzialności nie tylko na etapie budowy, ale także na etapie projektowania, utrzymania i zarządzania inwestycją, przez co partner prywatny jest zainteresowany zastosowaniem optymalnych rozwiązań (także najnowszych technologii i materiałów oraz sposobów zarządzania projektem), zmniejszających koszty eksploatacyjne. Ważną korzyścią płynącą z PPP jest podwyższenie standardu świadczonych usług i utrzymywanie go pod rygorem kar na umówionym poziomie przez cały okres wieloletniej współpracy i w uzależnieniu od efektów realizacji

³⁶ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011, s.186.

umowy, a nie od samego faktu zrealizowania inwestycji³⁷. Formuła PPP zapewnia większą pewność realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz w ramach wcześniej zakładanego budżetu niż w przypadku inwestycji czysto publicznych, a podmiot prywatny ma gwarancję stabilnych źródeł dochodu w długoterminowej perspektywie.

Jako postulat *de lege ferenda* należy wskazać zapewnienie regulacji prawnych, które staną się impulsem do częstszego i efektywniejszego wykorzystania formuły PPP w realizacji zadań publicznych przez j.s.t., zagwarantowanie właściwych struktur instytucjonalnych i skoordynowanej polityki rozwoju PPP, opracowanie bazy gotowych wzorcowych dokumentów, które mogłyby być wykorzystywane przez strony, ukształtowanie katalogu dobrych praktyk dotyczących projektów PPP oraz zwiększenie poziomu wiedzy o PPP na poziomie j.s.t., co przy utworzeniu większej liczby zespołów projektowych doświadczonych w realizacji PPP po stronie publicznej pozwoliłoby na zmniejszenie trudności w przygotowaniu projektów.

³⁷ Uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, <https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Polityka%20PPP.pdf> (dostęp: 17.10.2018), s. 3-6.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Bandarzewski K, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] Zimmermann J (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007

Brzozowska K, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010

Cenkier A, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011.

Connolly S, Munro A, *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, London 1999

Derlukiewicz N, Mempel-Śnieżyk A, *Realizacja inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – aspekt teoretyczny*, „Gospodarka XXI Wieku” 2016, nr 443

Gajewska-Jedwabny A, Grygier O, *Wprowadzenie do PPP*, [w:] Gajewska-Jedwabny A (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2007.

Godlewska M, *Wpływ instrumentów formalnych i nieformalnych na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Współczesna Gospodarka” 2018, nr 2

Hajdys D, *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządowej infrastrukturze drogowej w Polsce*, [w:] *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2016, nr 273

Korbus BP, Strawiński M, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006

Lissowski O, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Poznań 2009

Nogalski B, Szreder J, Walentynowicz P, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści*, [w:] Oliński M (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, Olsztyn 2006

Rogut A, *Governance – współczesne trendy zarządzania regionem*, Łódź 2009

Rostkowski T, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012

Srokosz T, *Ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw*, „KSP Legal Alert” 2018, nr 7

Wojewnik-Filipkowska A, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008

Yescombe ER, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Ltd., Oxford 2007

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483ze sprost.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm.)

Ustawa o zmianie ustawy o partnerskie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw z dnia 5 lipca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1693. ze zm.)

Uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”,<https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Polityka%20PPP.pdf>

European governance A white paper, COM/2001/0428 final (OJ C 287, 12.10.2001, s. 1–29)

Internet

European Investment Bank, Market Update Review of European PPP Market in 2017, http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2017_en
Guidelines for Successful Public-Private Partnership, European Commission, Directorate-General Regional Politycy, Bruksela marzec 2013

Szymański K, Korbus B, Raport rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r., https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_08_21_Analiza_rynk_u_ppp.pdf

“The Economist” Intelligence Unit. *Evaluating the environment for public private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The EECIS Infrascop*