

**Olga Braziewicz**  
Akademia Świętokrzyska w Kielcach

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE: KORZYŚCI I ZAGROŻENIA**

### **1. Wstęp**

Rozważając problemy gospodarki na poziomie lokalnym, nie sposób pominąć współdziałania administracji publicznej z podmiotami gospodarczymi. Partnerstwo publiczno- prywatne (dalej oznaczane skrótem PPP) jest szeroko dyskutowane ostatnimi czasy także i w Polsce. I szczególnie w Polsce, na obecnym poziomie funkcjonowania PPP w gospodarce, jest zasadne rozdzielenie teorii od praktyki. Dlaczego? Na razie możemy się poszczycić na pewno większą wiedzą teoretyczną w tym zakresie niż doświadczeniem wyniesionym z realizacji projektów. A jako że PPP jest w naszym kraju pojęciem stosunkowo nowym, ta wiedza jest wciąż bardziej udziałem teoretyków niż osób, których to zagadnienie może dotyczyć: samorządowców i prywatnych inwestorów.

### **2. Pojęcie partnerstwa publiczno- prywatnego**

Warto dokładniej się przyjrzeć definicji partnerstwa publiczno- prywatnego. Już w tym obszarze pojawiają się dylematy i spory.

Komisja Europejska w „Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno- prywatnego” określa: „partnerstwo publiczno- prywatne jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, że w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań” [2].

The National Council for Public-Private Partnerships podkreśla w definicji, że dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów są wykorzy-

stywane podczas dostarczania odbiorcom usług i udostępniania użytkownikom obiektów [6].

Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce podaje, że celem współpracy między sektorami jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na osiągnięcie celów zarówno komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia [7].

M. Jefremienko i H. Wolska wyraźnie odróżniają projekty w ramach PPP od udziału kapitału prywatnego w spółkach komunalnych [3]. Z takim ujęciem polemizuje W. Maroszek, uznając je za zbyt wąskie. Za E.S. Savas rozszerza je na wszystkie porozumienia dotyczące generowania publicznych dóbr i usług [4].

Z. Gilowska uznaje za łatwiejsze określenie, czym partnerstwo publiczno-prywatne nie jest, wykluczając np. komercjalizację usług komunalnych, udział w PPP zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych [1].

Powyższe przykłady pokazują pomieszanie pojęć w świadomości dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego już na etapie definicji. Jest możliwe, że niedługo spory te rozstrzygnie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jej projekt jest już opracowany przez Ministerstwo Gospodarki. Jeśli zostanie on przyjęty w takiej formie, to partnerstwem publiczno-prywatnym określać się będzie „opartą na umowie współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny poniesie lub zorganizuje, w całości lub w znacznej części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy” [8, art.1.1]. Inicjatorem zawarcia umowy o PPP może być tylko partner publiczny; partner prywatny otrzymuje odpowiednie wynagrodzenie [8; art.1].

### **3. Przestanki wspierania PPP**

Zagłębiając się dalej w omawianą tematykę, napotyka się kolejne problemy. Jednak z wszystkich tych opcji wyłania się jedna konkluzja: rola PPP w działalności polskich samorządów będzie tylko wzrastać. Przemawiają za tym nie tylko doświadczenia krajów, w których nastąpił rozwój PPP (Wielka Brytania, Francja, Stany Zjednoczone). Tam nie dyskutuje się już o celowości wprowadzenia tego typu mechanizmów, ale mechanizmy te się rozszerza i udoskonala. Przede wszystkim przemawiają za tym potrzeby lokalne: poszukiwanie przez władze administracji samorządowej nowych źródeł finansowania inwestycji, na które – ze względu na poziom zaciągniętych już zobowiązań lub bardzo ograniczone dochody – brakuje środków w budżecie. Środków brakuje, a potrzeby są ogromne: słabo rozwinięta w Polsce infrastruktura jest jedną z kluczowych barier ograniczających inwestycje zagraniczne. Brak inwestycji infrastrukturalnych przekłada się bezpośrednio na spowolnienie ogólnego rozwoju gospodarczego kraju.

Ogólnoświatową tendencją jest również zmiana głównej roli administracji publicznej. Samorząd lokalny zaczął być postrzegany jako podmiot mający umożli-

wiać świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnych: planować, organizować i monitorować. Administracja przestaje być podmiotem, który te usługi świadczy i je dostarcza. Gdy samorząd lokalny odgrywa rolę zarówno organizatora, jak i wykonawcy usług, może dojść do sprzeczności celów: dobro społeczne, biorąc górę nad względami ekonomicznymi, oznacza bardzo często konieczność dotowania usług publicznych, co w dłuższej perspektywie stanowi barierę dla ich rozwoju.

Na odmienną sprzeczność interesów wskazują przeciwnicy udziału sektora prywatnego w świadczeniu usług komunalnych: usługodawcy publiczni służą społeczeństwu bez względu na osiągnięte wyniki, firmy prywatne zaś są nastawione tylko na generowanie zysków, nie oglądając się na dobro społeczne. Jednakże takie stanowisko jeszcze mocniej uwydatnia zauważoną wcześniej prawidłowość: służenie społeczności bez względu na wyniki zawiera w sobie możliwość deficytowości jednostek komunalnych, zepchnięcie efektywności usług na drugi plan. Dodatkowym elementem źle wpływającym na efektywność jest specyficzna struktura przedsiębiorstw publicznych, ułatwiająca ingerencję niepowołanych osób w działania zarządu [13].

W wyniku realizacji usługi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego pozostawiony zostaje publiczny nadzór nad prowadzoną działalnością, gwarantowana jest także społeczeństwu dostępność do określonych usług, niezależnie od rentowności działań. Jednocześnie rynkowe funkcjonowanie partnera prywatnego pozwala osiągnąć takie cele, jak efektywność i wysoka jakość usługi.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest jedyną metodą finansowania potrzeb społecznych. Nie można go traktować jako złotego środka rozwiązującego wszystkie problemy. Zwykle przedsięwzięcia typu PPP są złożone pod względem zarówno formalnym, jak i prawnym. Jest bardzo wiele form i struktur partnerstwa, a każda z nich wykazuje właściwe dla siebie mocne i słabe strony, może przynieść szereg korzyści, ale jednocześnie niesie ze sobą wiele zagrożeń.

#### **4. Korzyści**

Projekty realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, dobrze pomyślanego i przeprowadzonego, mogą przynieść obu stronom wiele korzyści. W literaturze przedmiotu najczęściej wymieniane są:

1. Przyspieszenie rozwoju infrastruktury.

Partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia realizację projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego. Wiele polskich gmin zbliża się do maksymalnego pułapu zadłużenia, wyznaczonego przez prawo. Zgodnie z Ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [10] całkowite zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% jej przychodów w danym roku. PPP oznacza, że pojawiają się w gminach dodatkowe środki na sfinansowanie inwestycji, które nie obciążają limitów kredytowych, ponieważ pochodzą z kieszeni inwestora prywatnego.

Niestety, w obecnych warunkach zaleta ta nie może być wykorzystywana w pełni. Ustawa zalicza do łącznej kwoty długu nie tylko faktyczne i wymagalne w danym roku zobowiązania, ale również wszystkie zobowiązania przyszłe, wynikające z zawieranych umów. Ponieważ umowy w ramach PPP są najczęściej zawierane na bardzo długie okresy, mogą powodować przekroczenie wyznaczonego limitu zobowiązań, nawet gdy płatności ze strony podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego będą bardzo niewielkie i rozłożone w czasie. Pozostaje wierzyć, że czekający na zatwierdzenie projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym ureguluje tę kwestię. Zakłada on bowiem [8; art. 34], że łączne kwoty przyszłych zobowiązań podmiotów publicznych na rzecz partnerów prywatnych, wynikające z zawartych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, nie stanowią zobowiązań wymagalnych w myśl przepisów art.10 ustawy o finansach publicznych [10]. Jednocześnie jest więc konieczna zmiana interpretacji przepisów dotyczących finansów publicznych w tym zakresie bądź nawet samych przepisów.

### 2. Obniżenie kosztów całkowitych projektu.

Doświadczenia Wielkiej Brytanii, gdzie przeprowadzono najwięcej wspólnych projektów, wskazują, że PPP w porównaniu z metodą tradycyjną, może dać oszczędności kosztowe średnio na poziomie 17%.

Z definicji średni koszt kapitału dla sektora prywatnego jest wyższy niż dla sektora publicznego. Jest to związane z wyższym kosztem obsługi długu i wyższą premią za ryzyko wymaganą przez prywatnych inwestorów finansowych. Na rynkach wysoko rozwiniętych koszt kapitału dla sektora prywatnego jest wyższy średnio o 1-3%. Ten wyższy koszt kapitału w przedsięwzięciach PPP jest najczęściej rekompensowany oszczędnościami kosztowymi w innych obszarach. Wydatki inwestycyjne stanowią bowiem z reguły mniejszą część całkowitych kosztów projektu (na ogół mniej niż 50% w przypadku projektów PPP w Europie Zachodniej [7]). Oszczędności uzyskuje się dzięki tańszemu wykonaniu prac, lepszemu zarządzaniu czasem, niższym kosztom operacyjnym. Prawdziwym źródłem korzyści jest stosowanie zachęt dla partnera prywatnego do unikania nadmiernych kosztów i opóźnień w procesie budowy, nakładanie kar w przypadku opóźnień.

### 3. Lepsze rozmieszczenie ryzyka.

Realizując przedsięwzięcia PPP, dąży się do tego, aby każde ryzyko zostało przeniesione na tę stronę, która jest najlepiej przygotowana do zarządzania danym ryzykiem, co jednocześnie oznacza ponoszenie relatywnie najniższych kosztów.

Gmina nawet po przekazaniu świadczenia usług w ręce prywatne nadal odpowiada za ich świadczenie. Partner prywatny jest gotów ponosić ryzyko realizacji projektu pod warunkiem, że jest ono przewidywalne. W zamian oczekuje wyższej stopy zwrotu z inwestycji. Podstawowe rodzaje ryzyka w typowym przedsięwzięciu inwestycyjnym można podzielić na cztery główne grupy [13]:

- ryzyko handlowe związane z przekroczeniem planowanych nakładów inwestycyjnych, opóźnieniem oddania inwestycji, przekroczeniem planowanego po-

ziomu kosztów operacyjnych, niedotrzymaniem uzgodnionych parametrów lub standardów, wypadkami;

- ryzyko rynkowe i eksploatacyjne wynikające ze wzrostu cen składników kosztów, zmniejszenia się popytu na usługi oraz postępu technicznego;
- ryzyko polityczne: zmiany w prawie np. podatkowym, standardach ekologicznych, skutki decyzji politycznych, nieudzielenie potrzebnych pozwoleń;
- ryzyko finansowe: zmiany stóp procentowych, ryzyko przekroczenia rzeczywistego poziomu inflacji ponad zakładany na początku, ryzyko kursowe.

Ryzyko nie może obciążać tylko jednej strony. Należy dążyć do efektywnego przeniesienia ryzyka na stronę, która ma największe możliwości zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach.

#### 4. Wysoka jakość infrastruktury oraz usługi.

Koncepcja PPP umożliwia połączenie umiejętności i doświadczenia dwóch sektorów: publicznego i prywatnego. Zidentyfikowanie mocnych i słabych stron poszczególnych uczestników partnerstwa określa zakres prac możliwych do wykonania przez każdy podmiot specjalistycznych wykorzystaniem jego specjalistycznych umiejętności. Potencjałem sektora publicznego jest zaangażowanie i profesjonalizm kadry oraz doświadczenie zdobyte podczas realizacji usług w ciągu wielu lat. Sektor prywatny wnosi swoją wiedzę w zakresie ogólnego zarządzania przedsięwzięciem w warunkach rynkowych oraz kontroli kosztów. Sektor publiczny narzuca odpowiednie standardy jakości i efektywności usługi, jakich wymaga od partnera, i później egzekwuje wypełnianie powyższych standardów. Skutkiem współpracy jest usługa na wysokim poziomie, przy zachowaniu lub nawet obniżeniu dotychczasowego pułapu odpłatności.

5. Lepsza identyfikacja potrzeb i popytu na usługi – firmy prywatne są zazwyczaj nastawione na klienta, szybciej reagują na jego potrzeby.
6. Stosowanie innowacyjnych rozwiązań i zaawansowanych technologii.
7. Wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania oraz konkurencyjności do sfery usług publicznych.
8. Terminowość realizacji i finansowania inwestycji.
9. Większa efektywność w wykorzystaniu zasobów [2].
10. Możliwość generowania dodatkowych przychodów – sektor prywatny może mieć możliwość generowania dodatkowych przychodów od stron trzecich, ograniczając tym samym koszty wszelkich wymaganych subwencji za strony sektora publicznego. Dodatkowy przychód może zostać wygenerowany przez wykorzystanie rezerwowych zdolności czy rozporządzenie nadwyżką aktywów.
11. Generowanie wartości handlowej z aktywów sektora publicznego – specjalistyczna wiedza sektora prywatnego może prowadzić do znacznego przyrostu wartości w sektorze publicznym poprzez szersze wykorzystanie aktywów dotychczas wykorzystywanych w bardzo wąskim zakresie zastosowań (np. technika obronna, systemy informacyjne) [2].

12. Kontrolowana współpraca z sektorem prywatnym w przedsięwzięciach, których charakterystyka utrudnia ich prywatyzację [7].
13. Kreowanie poczucia zadowolenia i entuzjazmu wśród kadry sektora publicznego w wyniku zdobycia nowej wiedzy, korzystania z najnowszych technologii oraz dopływu zasobów finansowych umożliwiających rozwój własnych koncepcji kadry publicznej [7].

## **5. Zagrożenia**

Przedsięwzięcia typu PPP mogą nieść ze sobą pewne zagrożenia.

1. Wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego musi być zrekompensowany przez uzyskanie oszczędności na innych etapach realizacji projektu.
2. Zmniejszenie elastyczności finansowej sektora publicznego w wyniku zaciągnięcia długoterminowego zobowiązania wobec partnera prywatnego.
3. Wysoki stopień skomplikowania projektów w ramach PPP – proces przygotowania i wdrażania jest bardziej czasochłonny i złożony. W jakimś stopniu wada ta może zostać zniwelowana po wprowadzeniu ustawy regulującej wiele kwestii w zakresie doboru partnera prywatnego, konstrukcji umów. Jednakże najważniejsze w tym problemie jest doświadczenie. W Polsce go nie ma, a to zwiększa ryzyko niepowodzenia takich projektów.
4. Ryzyko powstania prywatnego monopolu i dyktowania przez podmiot prywatny ceny usługi dotyczy zwłaszcza sfery naturalnych monopolii, jakimi są przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne i ciepłownicze, w mniejszym stopniu eksploatujące składowiska odpadów. Jednakże to niebezpieczeństwo można zlikwidować przez odpowiednie mechanizmy regulacyjne i narzędzia wbudowane w umowy z podmiotami prywatnymi [13].
5. Ryzyko ograniczenia wpływu administracji publicznej na rynek usług, za które formalnie odpowiada.
6. Korupcyjny styk sektora prywatnego i publicznego – sfera bóleczki w naszym państwie. PPP może być obszarem wielu nadużyć i patologii. Również i to ryzyko można ograniczyć wymaganiem jasności i przejrzystości działania, jak również sankcjami za naruszenie standardów i zasad postępowania.
7. Bariera mentalna – opór pracowników podmiotów komunalnych, wynikający z ich obaw związanych z utratą pracy, przywilejów. Propagowanie dobrych, wzajemnie korzystnych przykładów współpracy może zwiększyć zaufanie publiczne i akceptację ze strony jednostek samorządu terytorialnego.

## **6. Podsumowanie**

Lista zalet projektów realizowanych w ramach partnerstwa jest znacznie dłuższa niż lista potencjalnych wad. Trzeba jednak ostrożnie podchodzić do wykorzystywania tej formuły. Należy ją traktować jako jedno z możliwych rozwiązań spo-

śród wielu. Wskazane jest wcześniejsze przeprowadzenie odpowiednich analiz. Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być stosowane do realizacji zadań administracji publicznej przede wszystkim wtedy, gdy zostaną wykazane korzyści i zalety tak realizowanego projektu, a najlepiej gdy uzyska się w ten sposób obniżenie ceny świadczonych usług przy co najmniej zachowanym ich standardzie. Warunek taki zawiera projekt ustawy o PPP, z zastrzeżeniem, że tę formę można stosować tylko wówczas, gdy przynosi interesowi publicznemu korzyści przeważające w porównaniu z innymi sposobami realizacji tego przedsięwzięcia.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jest nadal dość mało znana na polskim rynku i niewątpliwie warto upowszechniać wiedzę na ten temat. Wciąż brakuje odpowiednich przykładów zastosowania tego modelu do realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych. Cytowany wyżej projekt ustawy o PPP niweluje przynajmniej część barier wynikających z dotychczas obowiązujących uregulowań prawnych, takich jak:

- wspomniane wcześniej limity zadłużeń z ustawy o finansach publicznych [10],
- ograniczenia czasowe wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych [11] – konieczna zgoda prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zawarcie umów na dłuższy okres,
- negatywne skutki podatkowe wynikające z możliwości opodatkowania płatności dokonywanych na rzecz podmiotu prywatnego podatkiem VAT, przekazania przedmiotu przedsięwzięcia po zakończeniu okresu umowy na rzecz partnera publicznego, opodatkowanie podatkiem od nieruchomości przekazanej przez podmiot publiczny do użytkowania przez podmiot prywatny nieruchomości [9].

Aby optymalnie wykorzystywać instrument, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, konieczne są – obok odpowiednich uregulowań prawnych – wsparcie polityczne oraz oczywiście upowszechnianie wiedzy na ten temat. Dzięki temu powinno się doprowadzić do akceptacji takich rozwiązań na poziomie samorządu lokalnego. Znajomość mechanizmów partnerstwa, jego specyfiki pozwoli maksymalizować korzyści osiągnane dzięki realizowanym w ten sposób projektom; czasami wręcz umożliwi przeprowadzenie niektórych dużych kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych, których tak w Polsce potrzeba.

## Literatura

- [1] Gilowska Z., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Rozważania w sprawie definicji*, „Finanse Komunalne EKSTRA” 2003, nr 2, s.12-13.
- [2] *Guidelines for successful public-private partnerships*, European Commission, Brussels 2003 (polska wersja dokumentu: *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*).
- [3] Jefremienko M., Wolska H., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Porządkujemy pojęcia*, „Współnota” 2002, nr 1.
- [4] Maroszek W., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Według literatury zachodniej*, „Współnota” 2002, nr 4.

- [5] Moszoro M. (red.); *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, Municipium, Warszawa 2000.
- [6] The National Council for Public-Private Partnerships; Internet: [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org)
- [7] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2002.
- [8] Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
- [9] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 2002 nr 9, poz. 84 z późn. zm.
- [10] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU 2003 nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- [11] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU nr 19, poz. 177.
- [12] Wawrzak A., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podstawy i bariery prawne*, „Wspólnota” 2003, nr 14.
- [13] Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2003.

## **PARTNERSHIP BETWEEN THE PUBLIC AND THE COMMERCIAL ENTERPRISES: OPPORTUNITIES AND THREATS**

### **Summary**

Public-private partnership is quite a new term in Polish economy: there is little experience enabling the empirical identification of the profits of using this model. The vast majority of Polish knowledge is based on foreign practice and trials of its theoretical adjustment to our conditions. This basis shows a clear perspective that the role of PPP is meant to grow. The knowledge of mechanisms of partnership and its specification should allow to maximize the profits which can be obtained by realization of a particular project in such a way. What is more, it will enable the introduction of some huge, capital-absorbing infrastructural investments which are needed in Poland. The list of potential advantages is much longer than the list of disadvantages. However, the application of PPP should be treated with some caution, it should be considered as one of many possible solutions. It is necessary to carry out previous analysis and PPP should be used only if its profits for the public interest outweigh other means of realization of a project.