

**Beata Filipiak**

Uniwersytet Szczeciński

## **MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W PODNOSZENIU KONKURENCYJNOŚCI OBSZARÓW METROPOLITALNYCH**

### **1. Wstęp**

Konieczność restrukturyzacji dotychczas wykonywanych zadań przez sektor publiczny staje się jednym z głównych wyzwań stojących przed samorządami polskich miast w podnoszeniu konkurencyjności, a szczególnie w wyrównywaniu różnic w zakresie standardów obowiązujących w krajach „starej piętnastki” Unii Europejskiej. Partnerstwo publiczno-prywatne jest związane z przekazywaniem wykonania zadań publicznych podmiotom działającym na podstawie rynkowych reguł z wykorzystaniem relacji partnerskich między podmiotem sektora publicznego a podmiotem sektora prywatnego. Jest ono odpowiedzią na usunięcie wieloletnich zaniedbań w sferze infrastruktury komunalnej oraz pozwala na spełnienie trzech poniższych warunków postawionych przez Bank Światowy w siedemnastym *Raporcie o rozwoju świata* z 1994 r. [Domański 1999, s. 10-11; Kulawik 2000, s. 78], dotyczących:

- stosowania komercyjnych zasad działania,
- stymulowania działania sił konkurencji,
- zaangażowania i podnoszenia rzeczywistej odpowiedzialności przez korzystających z infrastruktury.

Odejście od tradycyjnych sposobów realizacji usług publicznych oraz przetrzymanie realizacji zadań inwestycyjnych powoli staje się faktem w sektorze publicznym w Polsce. Aglomeracje miejskie, chcąc się rozwijać, muszą poszukiwać alternatywnych sposobów zwiększenia jakości oraz sprawności procedur realizacji usług czy też finansowania bieżących zadań oraz inwestycji. Sprawny urząd, efektywne procedury, infrastruktura na zadowalającym poziomie oraz wysoka zdolność do kreowania rozwoju determinują postrzeganie aglomeracji jako przyjaznej inwestorowi zarówno instytucjonalnemu, jak i indywidualnemu.

Biorąc pod uwagę zasoby finansowe oraz wskazania w *Raporcie o rozwoju świata*, nie zawsze udaje się dojść do korzystnego kompromisu uzyskania pożądaných realizacji w zakresie wykonania zadań bieżących i prorozwojowych. Często szczupłość środków finansowych oraz konieczność zwiększenia wydatków na cele społeczne powodują, że sfera inwestycyjno-rozwojowa zostaje zaniedbana, co w dłuższym czasie powoduje spadek w konkurencyjności.

Partnerstwo publiczno-prywatne – o ile dojdzie do korzystnych uregulowań prawnych – może się stać przyczynkiem do wzrostu wydatków infrastrukturalnych, zwiększających jakość świadczonych usług, jak również pozwoli na skupienie działań podejmowanych przez aglomeracje na kreowaniu rozwoju i zwiększaniu ich konkurencyjności.

## 2. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce

Istota współpracy sektora publicznego i prywatnego tkwi w wykorzystaniu partnerstwa między podmiotem publicznym i prywatnym. Z jednej strony obowiązuje tu podział zadań, określony stosunek własności do posiadanego majątku oraz typ zarządu podmiotem, z drugiej mamy do czynienia z ryzykiem związanym z prowadzeniem konkretnej działalności na rynku i oparciu ich na regułach gry rynkowej. Zawsze jednak podmiot publiczny kieruje się zasadą użyteczności publicznej, natomiast podmiot prywatny – regułami rynkowymi.

Wskazane relacje różnią się od siebie nie tylko stopniem udziału sektora prywatnego w dostarczaniu usług obsługiwanych tradycyjnie przez sektor publiczny, ale również stopniem ponoszonego ryzyka gospodarczego, podziałem odpowiedzialności za jakość świadczeń, okresem świadczenia usług oraz charakterem własności majątku służącego do spełniania tych świadczeń. Relacje podmiotu publicznego z podmiotem sektora prywatnego mogą być tworzone jako:

- podmiot publiczny – prywatne przedsiębiorstwa,
- podmiot publiczny – organizacje o charakterze pozarządowym,
- podmiot publiczny – organizacje zrzeszające mieszkańców.

Partnerstwo publiczno-prywatne opiera się na długoterminowym zaangażowaniu partnera prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz partycypacji w świadczeniu usług publicznych. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, którym jest w stanie lepiej zarządzać. Podział ryzyka może mieć odzwierciedlenie w podziale zysków z przedsięwzięcia. Ten czynnik wpływa na okres realizacji inwestycji i jej koszt [Wielowieyska 1995]. Ponadto w przygotowywanym prawie dotyczącym partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje się, że jest to „oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie” [Projekt ustawy... 2004, s. 7]. Partner prywatny zobowiązuje się do wykonania przedsięwzięcia

wskazanego i opisanego w umowie za wynagrodzeniem, wynagrodzenie zaś jest płatne przez podmiot publiczny lub w formie prawa do pobierania pożytków lub uzyskiwania innych korzyści ze wskazanego przedsięwzięcia.

Podstawową cechą koncepcji zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest przynoszenie korzyści dla interesu publicznego przewyższających korzyści wynikające z innych sposobów wykonania danego przedsięwzięcia. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, przejawiająca się w oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia.

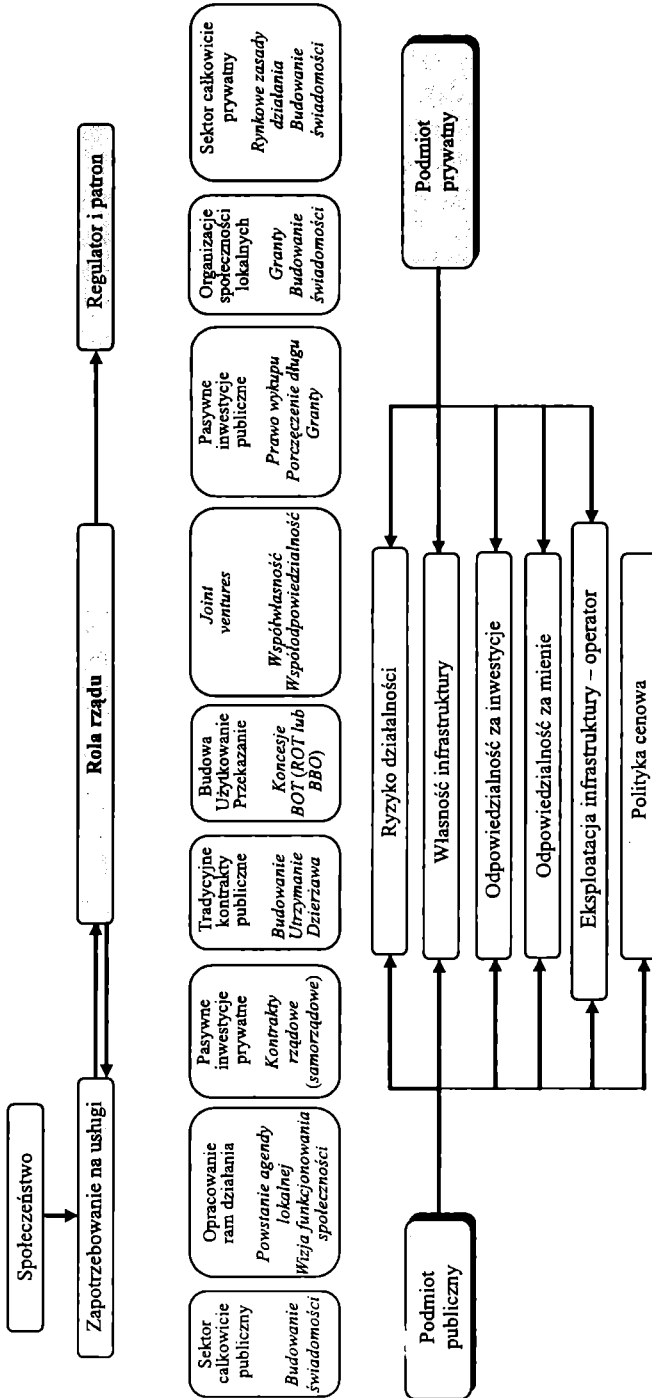
Partnerstwo publiczno-prywatne dotyczy realizacji wspólnego przedsięwzięcia, które może obejmować zarówno zadania ze sfery inwestycyjnej – zwłaszcza infrastrukturalnej, zadania ze sfery użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego, jak i przedsięwzięcia pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne [Projekt ustawy... 2004, s. 8-9]. Wskazane działania muszą mieć jedną cechę – muszą należeć do sfery zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny oraz spełniać kryterium użyteczności publicznej. Dyskusyjne zawsze będzie to, z jakich środków będzie płatne wynagrodzenie partnera prywatnego, ale te kwestie zawsze są unormowane albo w przepisach prawnych, albo określone zostają szczegółowo w umowie między partnerami.

Władze lokalne, rozpoczynając wdrożenie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą skorzystać z wielu opcji, rozpoczynając od „budowania świadomości”, do pełnej prywatyzacji (por. rys. 1). Nie istnieje konkretna liczba modeli współpracy, ponieważ cały czas powstają nowe modele, spełniające potrzeby konkretnych społeczności. W literaturze przedmiotu wskazuje się na pięć głównych typów kooperacji pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, do których należą [Bennett 1998, s. 5-6; Zimmermann 1997, s. 407-414; Kulawik 2000, s. 84]:

- 1) kontrakty na usługi,
- 2) *joint ventures*,
- 3) systemy oparte na kontraktach „buduj–użytkuj–wyzdierzaw” (ang. *build–operate–transfer – BOT*),
- 4) zaopatrzenie oparte na funduszach społeczności lokalnych,
- 5) koncesje.

Nieco inne, ale w wielu punktach zbieżne podejście prezentuje w tym zakresie Komisja Europejska. Wskazuje ona na następujące formy partnerstwa publiczno-prywatnego:

- 1) kontrakty na usługi,
- 2) kontrakty na obsługę i zarządzanie,
- 3) dzierżawa,
- 4) koncesje,
- 5) sprzedaż majątku.



Rys. 1. Kierunki wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego przez władzę lokalną  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bennett 1998, s. 5].

Kontrakty na usługi dotyczą najczęściej eksploatacji i konserwacji infrastruktury, dostarczania usług związanych z infrastrukturą czy też wykonania innych zadań (szczególnie ekspertyz technicznych, narzędzi kierowania personelem). Są to umowy ustalające parametry działania podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej. Partner prywatny pozostaje głównym realizatorem kontraktu, co oznacza, że jest zobowiązany do dostarczania usług po ustalonych kosztach i zgodnie ze standardami wyznaczonymi umową przez partnera publicznego. Najczęściej w zamian za osiągnięcie konkretnego celu (lub celów) partnerowi przyznawana jest większa autonomia, jednak odpowiedzialność za wytyczenie strategii i inwestycje pozostaje w gestii sektora publicznego. Kontrakty są przyznawane w oparciu na zasadach zawartych w prawie dotyczącym zamówień publicznych, czyli z zachowaniem najlepszej oferty. Okres trwania kontraktu jest stosunkowo krótki – maksymalnie do kilku lat [Guthrie 1994, s. 261; Payne 1995, s. 159-160; Zysnarska 1997, s. 7; Zagożdżon 2004, s. 41; Filipiak i in. 2005, s. 328-338].

Kontrakty na obsługę i zarządzanie opierają się na przeniesieniu odpowiedzialności za działanie i kierowanie aktywami publicznymi (w tym inwestycjami) do sektora prywatnego. Odpowiedzialność za inwestycje *sensu stricto* pozostaje w rękach partnera publicznego. Należy podkreślić, że umowy te dotyczą zarówno części działań, określonych usług, jak i elementów zarządzania. Umowy te są zawierane na kilka lat [Zagożdżon 2004, s. 41-42; Filipiak i in. 2005, s. 328-228].

Umowy dzierżawy opierają się na przekazaniu majątku komunalnego należącego do podmiotu publicznego za opłatą. Umowa ta najczęściej daje prawo do wyłączności użytkowania określonych umową obiektów i urządzeń. Partner prywatny ponosi pełne ryzyko, jako również jest zobligowany do odtwarzania środków trwałych w krótkim okresie umorzeniowym oraz do obsługi i utrzymania gotowości świadczenia usług oraz zachowania określonego poziomu jakości. Nie ponosi odpowiedzialności za prowadzenie działalności inwestycyjnej. Ta odpowiedzialność spoczywa na partnerze publicznym. Zdolność do osiągania zysku opiera się na redukcji kosztów operacyjnych [Zysnarska 2004, s. 55-58; Zagożdżon 2004, s. 42; Filipiak i in. 2005, s. 328-338].

Koncesje polegają na przekazaniu partnerowi prywatnemu odpowiedzialności nie tylko za eksploatację i konserwację mienia komunalnego, ale również za zadania inwestycyjne. Partner prywatny na mocy zawartej umowy nabywa prawo do korzystania z infrastruktury partnera publicznego. Odpowiedzialny jest on za zapewnienie kapitału i pokrycie kosztów świadczenia usług w zakresie utrzymania inwestycji, dostaw energii, surowców, dokonywania napraw bieżących. Ponadto odpowiada za zakres, jakość realizacji usług, plany inwestycyjne, mechanizmy kształtowania taryf opłat, co sprowadza się do odpowiedzialności za eksploatację, konserwację, zbieranie opłat, zarządzanie, budowę, rozbudowę i modernizację obiektów infrastrukturalnych oraz finansowanie inwestycji. Tym samym uzyskuje prawo do pobierania opłat bezpośrednio od korzystających (czyli społeczności

lokalnych lub regionalnych). Okres trwania koncesji może trwać do ok. 30 lat [Domański 1999, s. 11; Zysnarska 2004, s. 58-59; Bitner 2003, s. 43; Filipiak i in. 2005, s. 328-338].

Sprzedaż majątku inwestorowi prywatnemu obejmuje całość lub część mienia komunalnego. Partner prywatny uzyskuje całkowitą kontrolę nad mieniem oraz inwestycją, jak również nad procesem eksploatacji oraz utrzymaniem majątku w stanie gotowości [Zagożdżon 2004, s. 42].

Sprzedaż budzi wiele wątpliwości, gdyż partner publiczny traci możliwość oddziaływania na wszystkie sfery wspólnej dotąd działalności. Ten fakt może być niekorzystny z punktu widzenia kształtowania cen na usługi oraz ich jakości.

Inne formy publiczno-prywatnej współpracy zawierają:

- budowanie świadomości (rządu i przedsiębiorców prywatnych) możliwości poprawy świadczenia komunalnych usług infrastrukturalnych dzięki współpracy,
- uzgodnienie prawnych ram współpracy ze stowarzyszeniami mieszkańców lub przedsiębiorcami prywatnymi poprzez mechanizmy, takie jak lokalne agendy do negocjacji warunków kontraktu,
- pasywne inwestycje zarówno prywatnych inwestorów w operacje rządowe (takie jak np. zakup obligacji municypalnych), jak i inwestycje rządowe w operacje prywatne (gwarancje wykupu, poręczenie kredytu, granty),
- tradycyjne kontrakty publiczne na dostarczenie usług lub produktów wytworzonych przez sektor prywatny.

Wybór jednego ze wskazanych rozwiązań zależy od wielu uwarunkowań, do których szczególnie należy zaliczyć:

- stopień pożądanej kontroli sektora samorządowego nad realizacją zadań publicznych w drodze rozwiązań ustawowych,
- skłonności do decentralizacji wykonania zadań przez sektor prywatny w granicach obowiązującego prawa,
- zdolność sektora publicznego i prywatnego do dostarczenia usług publicznych,
- ramy prawne w zakresie finansowania inwestycji,
- ramy prawne w zakresie zawierania umów przez sektor publiczny z sektorem prywatnym (np. o świadczenie usług, o roboty inwestycyjne).
- wielkość zasobów finansowych sektora publicznego i prywatnego.

### **3. Wykorzystanie rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego w aglomeracjach – szanse i bariery**

W aglomeracjach na całym świecie prywatne firmy demonstrują swoją zdolność do dostarczania usług publicznych, szczególnie komunalnych, przy wykorzystaniu infrastruktury wybudowanej z ich współudziałem. Należy jednakże pamiętać, że zaangażowanie sektora prywatnego nie zapewnia automatycznego rozwiązania problemów infrastrukturalnych aglomeracji. Wprowadzenie sektora prywatnego zmienia odpowiedzialność sektora publicznego (władz aglomeracji),

ale w żadnym razie jej nie eliminuje. Z jednej strony odciąża finansowo budżet inwestycyjny aglomeracji, ale z drugiej wywołuje dotąd mało znane problemy współpracy z sektorem prywatnym.

Partnerstwo publiczno-prywatne można wykorzystać w aglomeracji w:

- gospodarce wodno-ściekowej,
- ciepłownictwie,
- gospodarce odpadami i oczyszczaniu aglomeracji,
- komunikacji miejskiej,
- energetyce.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest również wykorzystywane w obszarze transportu, budowy dróg, utrzymania zieleni, budownictwa socjalnego.

Trudno myśleć o powodzeniu partnerstwa publiczno-prywatnego bez podstawowej świadomości, że działalność gospodarcza i jej rozwój kosztują, a pokrywanie kosztów jest najbardziej sprawiedliwe i dokonywane na podstawie reguł ekonomicznych, o ile respektowane jest prawo popytu i podaży w bezpośredniej relacji pomiędzy dostawcą a odbiorcą usług. Trudno budować efektywny system dostarczający wysokiej jakości usługi w zmieniającym się otoczeniu oraz wobec zmieniających się preferencji społecznych, gdy państwo i samorząd nastawione są jedynie na osiągnięcie celów fiskalnych i socjalnych.

Zawsze istnieje pewna granica opłacalności, kiedy partnerzy prywatni wchodzi w relacje z sektorem publicznym. Preferują oni inwestycje w aglomeracjach liczących kilkaset tysięcy mieszkańców. Powodem jest konieczność osiągnięcia korzyści z realizowanego zadania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Skala inwestycji jest również czynnikiem, który wyznacza tę granicę opłacalności. Trudno jest znaleźć partnera do zadań, które będą dostarczane mniejszej liczbie mieszkańców.

Podstawowym elementem wywołującym napięcia jest problem celów. Organy administracji w aglomeracji kierują się zasadą użyteczności publicznej podejmowanych działań. Partner prywatny zawsze kieruje się zyskiem. Partnerstwo publiczno-prywatne jest oparte na podstawach rynkowych, co daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym i rynkowym, a nie politycznym. Jest wielce prawdopodobne, że system świadczenia usług, uniezależniony od wpływów politycznych i oparty na rynkowych podstawach, stanie się wydajniejszy, a dzięki temu – tańszy. Brak kontroli nie zawsze jest akceptowany przez polityków.

Partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia z jednej strony utrzymanie kontroli nad przebiegiem realizacji usług, a z drugiej jest najbardziej konkurencyjną formą prywatyzacji. Ponieważ kontrakty na usługi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są odnawiane dość często, przedsiębiorstwa są pod ciągłą presją utrzymania swoich kosztów na niskim poziomie oraz wysokiej jakości. Dodatkowo ograniczenia zakresu świadczenia sprawiają, że bariery wejścia są stosunkowo niskie. Fakt ten nie tylko zwiększa konkurencję w sektorze prywatnych

przedsiębiorstw, ale również daje możliwość zawarcia kontraktu z przedsiębiorcą lokalnym bez konieczności zrezygnowania z niskich kosztów czy wysokiej jakości.

Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego zwiększa konkurencyjność aglomeracji, gdyż powoduje rozłożenie kosztów wejścia w partnerstwo jednostek samorządowych należących do aglomeracji. Niewątpliwie ta partycypacja wymaga kompromisów przy zarówno zawieraniu umów, jak i ponoszeniu kosztów współdziałania z partnerem prywatnym. Tutaj istnieje duża szansa wykorzystania tzw. efektu skali, gdyż usługi będą dostarczane większej liczbie mieszkańców niż w przypadku mniejszej jednostki. Obniży to koszty jednostkowe, ale spowoduje obniżenie kosztów związanych z współfinansowaniem inwestycji, które w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego byłyby realizowane. Przykładowo poręczenie kredytu zaciąganego na inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego spowoduje wyższy wskaźnik zadłużenia niż proporcjonalne rozłożenie poręczenia do określonej wysokości między trzy jednostki biorące udział we wspólnym projekcie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wspólna realizacja zadań przez partnera publicznego i prywatnego spowoduje obciążenie aglomeracji w zakresie problemów organizacji i zarządzania. Ryzyko związane z prowadzoną działalnością w zakresie świadczenia określonego rodzaju usług oraz prowadzeniem inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych) maleje z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego (lub całej aglomeracji), ponieważ jest ono w całości lub w części ponoszone przez podmiot świadczący usługi komunalne w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwykle każde nowe zadanie powoduje kolejny rozrost struktur, a nie poszukiwanie możliwości ich realizacji przy określonych zasobach. Dostarczanie usług w formie partnerstwa publiczno-prywatnego upraszcza sposoby ich świadczenia (w sektorze komercyjnym nie obowiązują choćby zasady zamówień publicznych w celu racjonalizacji kosztów, ale rachunek ekonomiczny, który jest miernikiem efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw). Zwiększa się świadomość pracowników, a bardzo istotnym elementem jest upowszechnianie myślenia z punktu widzenia ekonomicznego oraz proefektywnościowego i popieranie go w działaniach. Jest to chyba największa obecnie bariera zwiększania efektywności i racjonalności wykorzystania zasobów publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest korzystną formą realizacji zadań, gdyż następuje podział ryzyka, a zwłaszcza ryzyka inwestycyjnego, między partnerów. Nie zwalnia to władz aglomeracji z odpowiedzialności za infrastrukturę, ale implikuje korzystniejsze relacje efektywnościowe. Należy wskazać, że dzięki zastosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego następuje zmniejszenie kosztów związanych z realizacją inwestycji, obniżka kosztów uzyskania usługi ze względu na zastosowanie mechanizmu rynkowego oraz zmniejszenie zatrudnienia. Obserwuje się też elastyczne warunki świadczenia usługi, szerszy dostęp do wiedzy oraz poprawę jakości usług. Kolejnymi przesłankami są rozłożenie kosztów na wszyst-



kie jednostki samorządu terytorialnego skupione w aglomeracji oraz brak migracji społeczeństwa spowodowanych różną jakością i ceną dostarczanych usług.

Ważnym czynnikiem, który może wpłynąć na podniesienie konkurencyjności aglomeracji, jest troska o środowisko. Rosnąca dbałość o środowisko wpływa na zaostrzenie norm i wymagań ekologicznych. Pociąga to za sobą konieczność ponoszenia wyższych nakładów inwestycyjnych, które mają odzwierciedlenie we wzroście kosztów. Należy podkreślić, że nowe projekty charakteryzują się pozytywnym oddziaływaniem na jakość środowiska naturalnego oraz korzystnie wpisują się w plany zagospodarowania przestrzennego określające ład w przestrzeni i warunki jej wykorzystania na cele gospodarczo-przemysłowe. W zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego dbałość o środowisko jest jednym z czynników projakościowych, ale również istotnym składnikiem kosztów. Zagrożeniem może być ograniczanie marży podmiotu bez korekty cenowej. Z jednej strony uzyskuje się lepszą usługę, ale z drugiej działanie proekologiczne może się stać czynnikiem kluczowym, który będzie determinował naciski na podwyższanie opłat lub podmiot prywatny zdecyduje się na rozwiązanie spółki z podmiotem publicznym, gdyż nie będzie osiągał zysku z marży.

Należy wskazać, że siłą napędową sektora biznesu jest zysk i jeśli nie zostanie on poddany zewnętrznej regulacji (właśnie przez organy aglomeracji), to pogoń za dochodami może spowodować niedoinwestowanie w kapitał ludzki i społeczny niezbędny do zaspokojenia podstawowych potrzeb w zakresie infrastruktury aglomeracji. Niewątpliwie ten czynnik jest znaczący dla aglomeracji w utrzymaniu koncepcji realizacji usługi w oparciu na partnerstwie publiczno-prywatnym.

Kolejnym elementem newralgicznym jest podział odpowiedzialności oraz ryzyko. Zawsze organy administracji aglomeracji są zobligowane do realizacji zadań przed nimi postawionych przez ustawodawcę, a przekazanie do realizacji zadań na podstawie stosunków umownych, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, nie zwalnia z odpowiedzialności za wykonanie i jakość realizacji zadania, stąd też postulat zawarcia w umowie odpowiednich klauzul zabezpieczających interesy publiczne.

Wybór modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, a szczególnie stosunek do własności infrastruktury oraz operatora, jest czynnikiem, który będzie zachęcał lub też zniechęcał do podejmowania współpracy. Należy podkreślić, że na decyzje sektora publicznego ma wpływ czynnik polityczny. Nie zawsze partner prywatny ocenia pozytywnie takie ryzyko podejmowanej współpracy. Gwarancja kontroli publicznej i wgląd w realizację zadań powodują lepsze wykorzystanie publicznych zasobów finansowych.

Problem może wystąpić w związku z regulacją ceny. Zazwyczaj uprawnienia w tym zakresie leżą po stronie sektora publicznego. Podejście to ma na celu zabezpieczenie interesów publicznych z punktu widzenia powszechnej dostępności do dostarczanego dobra lub usługi. Brak zabezpieczenia dochodowości realizowanego

przedsięwzięcia może jednak spowodować wycofanie się partnera prywatnego. Ten ostatni zawsze będzie się kierował zyskowością.

Odnosząc się do szczegółowych rozwiązań, forma partnerstwa publiczno-prywatnego, jaką stanowią kontrakty o świadczenie usług infrastrukturalnych, pozostawia władze (centralne lub/i lokalne) jako stronę decydującą w fundamentalnych postanowieniach kontraktu, takich jak wysokość opłat za usługi i prawo własności fundamentalnych aktywów. Władze lokalne są często pod presją podpisania umowy z tym oferentem, który oferuje świadczenie usług po najniższych kosztach, nie biorąc pod uwagę zdolności przedsiębiorstwa do świadczenia usług o wysokiej jakości. Fakt ten może zahamować bodziec dla sektora prywatnego do proponowania innowacyjnych rozwiązań świadczenia usług, tak podczas procesu wyłaniania kontrahenta, jak również podczas trwania kontraktu.

#### 4. Podsumowanie

Zaletami partnerstwa publiczno-prywatnego są bez wątpienia maksymalizacja zysku ekonomicznego, efektywność zarządzania, wydajność poniesionych nakładów oraz oparcie współpracy na zasadach uwzględniających realia rynkowe. Podstawowym motywem zaangażowania się w partnerstwo strony publicznej jest (czy być powinno) zapewnienie obywatelom jak najwyższego standardu usług użyteczności publicznej, ewentualnie świadczenie ich w jak najbardziej wydajny ekonomicznie sposób, ale nie ma wątpliwości, że jedynym motywem zaangażowania się partnera prywatnego jest zysk. Aby zabezpieczyć interesy aglomeracji, konieczny jest dobór właściwej formy partnerstwa i dostosowanie jej do pożądaných efektów.

Podstawowym mankamentem jest brak w naszym kraju szczegółowej regulacji prawnej dotyczącej takiej współpracy. Niestety, ta sytuacja utrudnia wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w zwiększaniu konkurencyjności aglomeracji.

Należy wskazać na kilka aspektów podsumowujących powyższe rozważania na temat zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego przez aglomeracje. Możliwości poprawy konkurencyjności aglomeracji wynikają z następujących faktów:

1. Dostarczanie usług w warunkach pozycji monopolistycznej aglomeracji nie pozwala na żadne prawo wyboru ze strony konsumentów. Tym samym, w warunkach częściowej lub całkowitej odpłatności za usługi, konsument ponosi je niezależnie od tego, czy podmiot je realizujący działa efektywnie, czy też nie. Warunki konkurencyjne podnoszą efektywność, a wprowadzenie mechanizmu rynkowego wymusza postawy proefektywnościowe, zwiększające jakość i efektywność wykorzystania zasobów, co jest czynnikiem podnoszącym konkurencyjność.

2. Wprowadzanie mechanizmów wyboru daje możliwość wyboru formy partnerstwa publiczno-prywatnego, umożliwia dostosowanie do konkretnej usługi lub grupy usług najefektywniejszej formy ich dostarczania. Można wskazać, że zarządzający usługami publicznymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego kierują się takimi zasadami jak menedżerowie w sektorze komercyjnym, czyli

maksymalizacją korzyści dla właścicieli. Jeśli przyjmiemy, że dana społeczność lokalna to odpowiednik właścicieli przedsiębiorstwa, to tym bardziej stosowanie mechanizmów rynkowych w celu jak najefektywniejszego wykorzystania zasobów publicznych wydaje się uzasadnione.

3. Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego odciąża władze aglomeracji od ponoszenia wydatków inwestycyjnych z budżetu. Efekt jest związany z kreowaniem pożądanych inwestycji, które zwiększają jakość usług oraz konkurencyjność aglomeracji. Oznacza to, że w drodze bezinwestycyjnej lub niskich nakładów inwestycyjnych podniesiono konkurencyjność przez modernizację, podwyższenie jakości oraz zwiększenie asortymentu dostarczanych dóbr i usług w aglomeracji. Ten czynnik korzystnie wpływa na wzrost konkurencyjności również jako wprowadzenie nowego *know-how* w usługach sektora publicznego.

Partnerstwo publiczno-prywatne ma wiele zalet umożliwiających oddziaływanie na wzrost konkurencyjności. Ma również poważną wadę: strony muszą mieć wspólny interes. Politycy i prawo nie mogą ich zniechęcać i ograniczać. Prawo powinno stać na straży wzajemnych interesów, ale przede wszystkim powinno kierować się realizacją zasady użyteczności publicznej, efektywnością wykorzystania zasobów oraz wzrostem dobrobytu mieszkańców oraz konkurencyjności aglomeracji.

## Literatura

- Bennett E., *Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste)*, PPPUE Background Paper, UNDP / Yale Collaborative Programme, 1998.
- Bitner M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.
- Domański T., *Partnerstwo publiczno-prawne*, „Wspólnota” 1999, nr 44.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Guthrie J., *Performance Indicators in the Australian Public Sector*, [w:] *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Haupt, Berne 1994.
- Kulawik J., *Instrumenty i systemy finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych*, „Bank i Kredyt” 2000, nr 3.
- Payne A., *Financial Risk Distribution in Butli, Operate and Transfer Projects*, [w:] *Project Finance in Europe*, red. H. Shaughnessy, J. Wiley & Sons, Chichester 1995.
- Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 7-8.
- Wielowieyska D., *PPP w drugim wydaniu. Infrastruktura Polski*, dodatek do „Gazety Wyborczej” 1995, nr 95.
- Zagożdżon B., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- Zimmermann G., *Finanzierung- und Organisation Modelle nachhaltigen Minderung der Finanznot in Kommunen*, „Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis” 1997, nr 4.
- Zysnarska A., *Performance Contracts jako narzędzie zarządzania usługami komunalnymi*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 4.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

## **POSSIBILITIES FOR THE USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RISING COMPETITIVENESS OF METROPOLITAN AREAS**

### **Summary**

The paper presents problems of practical use of public-private partnership (PPP) as a tool of realization municipal services in local government. The author presents forms and methods of financing investment programmes in local public sector. She also points benefits and barriers in implementation process of PPP.