

DARIUSZ P. MIKOŁAJCZYK\*

## **Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno- -prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego, prywatyzacji i zamówień publicznych**

W okresie ostatnich lat upowszechniło się współdziałanie sektora prywatnego z sektorem publicznym, następstwem czego jest budowa infrastruktury publicznej, np. w sektorze transportowym, z licznymi przykładami dróg, mostów, tuneli czy linii kolejowych. Ponadto egzemplifikacją takiej współpracy mogą być szpitale, szkoły czy mieszkania komunalne w zakresie infrastruktury społecznej, a także sieci wodociągowe i kanalizacyjne w usługach komunalnych. Związane jest to z faktem, iż w Polsce występują ogromne zaniedbania infrastrukturalne (zwłaszcza we wspomnianych powyżej dziedzinach), co oddziałuje negatywnie nie tylko na komfort życia mieszkańców, ale również na tak ważną atrakcyjność potencjalnych lokalizacji inwestycji prywatnych<sup>1</sup>.

Infrastrukturę publiczną można podzielić na dwa główne typy:

- 1) infrastrukturę gospodarczą, czyli niezbędną do działalności gospodarczej (np. linie transportowe, sieci wodociągowe, kanalizacyjne czy elektryczne), oraz
- 2) infrastrukturę społeczną, w postaci np. szkół, bibliotek, szpitali, o której można powiedzieć, że jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa<sup>2</sup>, które można dalej dzielić na infrastrukturę „twardą”, czyli związaną

---

\* Mgr, doktorant, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> Por. H. Sochacka-Krysiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne – szansa czy konieczność?*, [w:] E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>2</sup> Por. E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 17.

z wznoszeniem budynków i budowli<sup>3</sup>, a także tzw. infrastrukturę „miękką”, związaną z zapewnieniem obsługi odpowiednio infrastruktury gospodarczej bądź społecznej.

Powszechnie funkcjonuje przekonanie, iż to właśnie państwo winno być odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury publicznej dla swych obywateli. Historia pokazuje, iż państwo może tę infrastrukturę zapewnić poprzez swoje działania lub we współpracy z sektorem prywatnym; w tym drugim przypadku niezbędne są odpowiednie regulacje prawne czy zachęty w postaci ulg podatkowych; zastosowanie znajduje tutaj także narzędzie kontraktu. Należy pamiętać, iż do XIX, a nawet XX w. rozwój oraz utrzymanie infrastruktury społecznej był kwestią dobroczynności kościelnej i prywatnej. Tak więc, przyjmując historyczny punkt widzenia, można pokusić się o stwierdzenie, iż dopiero od niedawna państwo przyjęło na siebie powyższe obowiązki. Zatem partnerstwo publiczno-prywatne można uznać za nowoczesny sposób „wykorzystania” kapitału prywatnych inwestorów do zaspokojenia wzrastającego zapotrzebowania na infrastrukturę publiczną<sup>4</sup>.

## 1. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Termin ten po raz pierwszy użyty został w Stanach Zjednoczonych w latach 50. XX w. dla określenia finansowania programów edukacyjnych zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Z czasem nazwa ta, zawierająca w sobie informację o swoistym dualizmie finansowania, weszła do obiegu powszechnego – zaczęto jej używać np. w czasie organizowania wspólnych działań przez rządy, agencje pomocowe czy sektor prywatny w walce z AIDS, malarią i innymi chorobami o zasięgu światowym.

Zgodnie z definicją The National Council for Public-Private Partnerships „[...] partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom”<sup>5</sup>.

Istnieje ponadto definicja mówiąca o tym, iż partnerstwo publiczno-prywatne polega na „[...] współpracy jednostki publicznej z podmiotem prywatnym przy realizacji i finansowaniu długoterminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Ze strony sektora państwowego wykonawcą

<sup>3</sup> W rozumieniu Ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 156, poz. 1118, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 18–19.

<sup>5</sup> Witryna internetowa The National Council for Public-Private Partnerships: [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org)

tej koncepcji może być rząd lub jego agencja, samorząd lokalny lub inna jednostka państwowa o charakterze nadzorczym”<sup>6</sup>.

Obecnie obowiązująca ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym<sup>7</sup> nie definiuje tytułowego partnerstwa wprost, lecz przez wskazanie cech zasadniczych umowy PPP. Ustawodawca stwierdza, iż przedmiotem partnerstwa publiczno-privatnego jest wspólne realizowanie przez podmiot publiczny oraz podmiot prywatny przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyka między te podmioty<sup>8</sup>.

Możliwości PPP jest wiele – począwszy od świadczenia usług przez firmę prywatną korzystającą z własnego majątku (np. usługi transportowe), przekazanie w zarząd prywatnemu podmiotowi infrastruktury publicznej (np. usługi wodno-kanalizacyjne, gdy prywatna firma odpowiada za świadczenie usług, dzierżawiąc sieć publiczną), aż do czasowego przejścia tytułu własności majątku publicznego przez podmiot prywatny (np. w wyniku stworzenia razem z podmiotem publicznym spółki bądź jako rezultat budowy nowych obiektów)<sup>9</sup>. Ten ostatni typ współpracy jest najbardziej rozpowszechniony.

Rozwinęło się partnerstwo publiczno-privatne „oparte na projekcie” bądź też „oparte na kontrakcie”, które charakteryzują się:

- zawieraniem długoterminowych kontraktów między podmiotem publicznym a prywatnym,
- obejmowaniem swym zasięgiem planów konstrukcyjnych, a także budowy, finansowania i eksploatacji danego obiektu infrastruktury publicznej przez prywatny podmiot,
- generowaniem płatności dla podmiotu prywatnego przez cały okres podany w kontrakcie, będących „zadośćuczynieniem” za korzystanie z obiektu przez podmiot publiczny czy przez ludność,
- pozostawieniem własności wzniesionego obiektu w rękach publicznych lub przekazaniem jej w ręce sektora publicznego po wygaśnięciu terminu kontraktu<sup>10</sup>.

Taki kontrakt nie musi obejmować budowy nowych obiektów, ale również znaczną rozbudowę już istniejącej sieci infrastrukturalnej.

Stroną kontraktu (umowy) zamawiającą, czyli podmiotem publicznym, może być zarówno ministerstwo, władza centralna czy samorządowa, jak i gmina, agencja publiczna oraz inna jednostka kontrolowana przez sektor publiczny.

<sup>6</sup> Por. M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita” 16 lutego 2002, nr 40.

<sup>7</sup> DzU z 5 lutego 2009.

<sup>8</sup> Por. B. P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-privatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 347.

<sup>9</sup> Por. J. Siwińska-Gorzelał, *Przedsięwzięcia PPP – korzyści i zagrożenia*, [w:] A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelał, *Partnerstwo publiczno-privatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 11–12.

<sup>10</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 19.

Innymi słowy, może to być jednostka sektora finansów publicznych bądź też osoba prawna od niej zależna, jak również związki tych podmiotów<sup>11</sup>. Podmiotem prywatnym jest z kolei spółka celowa, która została utworzona przez prywatnych inwestorów w celu realizacji przedmiotowego kontraktu, może być nim również osoba fizyczna czy „ułamna” osoba prawna, która wykonuje we własnym imieniu działalność zarobkową różnego typu (wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową), a także zajmująca się poszukiwaniem złóż kopalin, ich rozpoznawaniem oraz wydobywaniem, tudzież wykonująca działalność zawodową w sposób ciągły i zorganizowany<sup>12</sup>. Pamiętać należy przy tym, że związek tych stron kontraktu nie może być nazwany spółką, zgodnie z przepisami prawa, lecz oparty jest na postanowieniach zapisanych w umowie<sup>13</sup>.

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego, z prawnego punktu widzenia, jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie<sup>14</sup>.

## 2. Zalety partnerstwa publiczno-prywatnego

Najważniejszą przesłanką przemawiającą za błyskawicznym tempem wzrostu liczby przedsięwzięć typu PPP jest to, iż sektor publiczny nie jest zobligowany do ich finansowania. Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala na rozłożenie kosztów finansowych związanych z urzeczywistnieniem projektu na cały okres jego realizacji, w miejsce niezwłocznego obciążenia nimi budżetu jednostki publicznej. Koszty te są ponoszone przez użytkowników usług, zwolnionych w ten sposób z płacenia podatków, bądź są spłacane przez sektor publiczny w całym okresie trwania kontraktu. W ten sposób system PPP pozwala budżetom jednostek publicznych na przełamanie bariery ograniczeń finansowych w krótkim okresie, wynikających z niedostatecznego poziomu dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków lub ograniczeń związanych z maksymalnym poziomem długu publicznego<sup>15</sup>.

W związku z powyższym, jeśli dana inwestycja nie jest obciążeniem dla budżetu publicznego, sektor ten może dokonywać lub zwiększać inwestycje infrastrukturalne, dotąd niemożliwe do zrealizowania bądź odłożone w czasie. W takim wypadku ta „dodatkowość” pozwalająca na realizację inwestycji

---

<sup>11</sup> Por. B. P. Korbus, M. Strawiński, *op. cit.*, s. 347.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 348.

<sup>13</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 20.

<sup>14</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>15</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 37–38.

w zakresie usług publicznych prowadzi do wzrostu politycznej atrakcyjności partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wzrost inwestycji publicznych, w ujęciu makroekonomicznym, generuje spadek liczby inwestycji prywatnych, zaś ich bilans pozostaje niezmienny. W przypadku PPP nie ma dowodu na występowanie takich zależności. Pamiętać należy, że przedsięwzięcia typu PPP podejmowane są nie zamiast innych inwestycji publicznych, ale równoległe do nich<sup>16</sup>.

Finansowanie inwestycji w ramach PPP z budżetu sektora prywatnego prowadzi do wzrostu kosztów w porównaniu z finansowaniem ich w ramach długu publicznego przez sektor publiczny, średnio o 2–3% rocznie<sup>17</sup>. Tak więc możliwe jest zmniejszenie kosztów ponoszonych przez podatnika w zamian za dostarczenie usług bądź podniesienie jej jakości bez podnoszenia opłat.

Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym opiera się na założeniu, iż każdy z partnerów przejmuje część ryzyka, którą może najskuteczniej (najefektywniej) zneutralizować. W przypadku partnera publicznego jest to zazwyczaj ryzyko polityczne. Dlatego niezwykle istotna jest kwestia stosowania długookresowej i spójnej strategii rozwoju lokalnego, która uwzględnia funkcjonowanie PPP w lokalnych warunkach. Z kolei partner prywatny podejmuje zazwyczaj ryzyko bieżącego utrzymania infrastruktury realizowanego przez PPP przedsięwzięcia, m. in. poprzez zapewnienie płynności finansowej, minimalizację kosztów i maksymalizację poziomu świadczonych usług<sup>18</sup>.

Jak stwierdza D. Wielowieyska, „[...] w PPP każdy z partnerów przejmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. Ryzyko wystąpienia różnych problemów w trakcie budowy i w czasie eksploatacji podraża koszty przedsięwzięcia. Jeżeli każda ze stron potrafi to ryzyko zmniejszyć, a będą one tym zainteresowane ze względu na przyszłe zyski, to wtedy i koszty całego projektu zmniejszą. Im większe ryzyko bierze na siebie jedna ze stron, tym większy powinna mieć udział w zyskach z danego przedsięwzięcia. Ten racjonalny podział sprawia, że znacząco skraca się czas trwania i maleje całkowity koszt inwestycji”<sup>19</sup>.

W kontekście PPP rozważa się różnego rodzaju ryzyko:

1) handlowe – mogące przybrać formę przekroczenia planowanych nakładów inwestycyjnych, opóźnienia oddania inwestycji, wypadków czy niedotrzymania ustalonych standardów czy parametrów;

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

<sup>17</sup> Por. M. Speckman, *Public-private partnership: lessons from the British approach*, „Economic Systems” 2002, vol. 26.

<sup>18</sup> Por. *Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, Departament Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2007, s. 20–22 oraz s. 30 i n.

<sup>19</sup> Por. D. Wielowieyska, *PPP w drugim wydaniu*, „Infrastruktura Polski” – dodatek do „Gazety Wyborczej”, 23 kwietnia 2002, nr 95.

2) rynkowe i eksploatacyjne – będące następstwem wzrostu cen składników kosztów, postępu technicznego czy zmniejszenia popytu na usługi;

3) polityczne – które przejawiać się może w wystąpieniu siły wyższej (powodzie, strajki etc.), zmianach w prawie czy decyzjach politycznych – np. wywłaszczenie, dyskryminacja czy nieudzielenie niezbędnych pozwoleń;

4) finansowe – w postaci możliwości zmiany stóp procentowych czy ryzyka kursowego<sup>20</sup>.

Dla podmiotu publicznego dług publiczny jest tańszym źródłem finansowania, z uwagi na to, iż ryzyko podejmowane przez kredytodawców znajduje się na niskim poziomie, w przeciwieństwie do kredytowania inwestycji PPP. Ujawnia się to w poglądzie, że sektor publiczny ma większą zdolność do rozłożenia ryzyka niż ma to miejsce w sektorze prywatnym<sup>21</sup>.

Transfer ryzyka jest kluczowym elementem stosunku wartości do ceny (*value for money*, VfM) przemawiającym na korzyść PPP. Oznacza to, że sektor prywatny lepiej zarządza ryzykiem – nie podlega ono transferowi, czego skutkiem jest obniżenie kosztów działalności – niż sektor publiczny. Transfer ryzyka jest więc narzędziem poprawiającym stosunek wartości do ceny.

Jak zostało już wspomniane, PPP pozwala przyspieszyć inwestycje w infrastrukturę techniczną, w wyniku czego projekty, które do tej pory musiały być realizowane etapowo, mogą powstawać w całości (szczególnie jest to istotne w budownictwie drogowym). Krótszy termin realizacji robót pozwala na uniknięcie inflacji kosztów budowy, która w dłuższym terminie przyczyniłaby się do ich wzrostu.

Ponadto rozłożenie nakładów i remontów na cały cykl życia projektu jest kluczowe dla stosunku wartości do ceny, przemawiające za PPP. Inwestorzy są gotowi ponieść wyższe koszty początkowe, jeśli przyczyni się to do obniżenia kosztów przyszłych remontów obiektu w ramach kontraktu PPP, w przeciwieństwie do zasady minimalizacji kosztów wstępnych w zamówieniach publicznych.

Kontrakt PPP o charakterze długoterminowym ma wpływ na sektor prywatny w zakresie tworzenia rezerw na utrzymanie (opłaty za usługę), bez względu na ograniczenia budżetowe, które mogłyby prowadzić do niepodejmowania rutynowych czynności remontowych. Ponadto skłania sektor prywatny do utrzymania obiektu w należytym stanie, jeśli opłata za usługę czy też jej potrącenie będzie zawieszona w wyniku niespełnienia standardów remontowych<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 13, oraz por. R. S. Lintz, *An Overview of Alternative Institutional Arrangements for the Delivery of Urban Services: Public/Private Partnerships*, Opracowanie dla: Local Government Partnership Program, projekt USAID/ Chemonics International, 1999, s. 26–29.

<sup>21</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 39–40.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 43–44.

Mimo ewidentnych korzyści związanych z podnoszeniem jakości usług publicznych, które zostały powierzone do realizacji podmiotom sektora prywatnego, zwiększeniem ich dostępności czy obniżeniem kosztów ich świadczenia w wyniku zastosowania innowacji techniczno-organizacyjnych<sup>23</sup>, to jednak w polskich realiach najważniejszy powód realizowania zadań publicznych w formule PPP jest prozaiczny – permanentny niedobór środków finansowych będących w dyspozycji jednostek sektora publicznego, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego, które pozbawione są wydajnych źródeł dochodów własnych. W tym wypadku PPP staje się niejako alternatywą wobec zaciągania kredytów czy pożyczek, bądź emisji obligacji komunalnych<sup>24</sup>. Należy pamiętać jednak, iż innowacje niosą ze sobą również niebezpieczeństwo<sup>25</sup>.

Można więc stwierdzić, iż idea partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi dla Polski nie tylko szansę, ale pod względem ekonomicznym wręcz konieczność. Działania takie mogą być uzupełniane przez znalezienie dodatkowych źródeł dochodów w środkach jednostek typu *non profit* należących do tzw. trzeciego sektora – np. organizacji pozarządowych działających w formie fundacji czy stowarzyszeń<sup>26</sup>.

Innym pozytywnym efektem funkcjonowania i upowszechniania idei PPP jest praktyka wyceny rzeczywistych kosztów wytwarzania określonych dóbr czy usług, bez dokonania której podmiot prywatny nie podejmie się ich dostarczenia. Może to przyczynić się do poprawienia jakości planowania budżetowego także przez te podmioty, które w danym czasie nie realizują przedsięwzięć typu PPP. Niewątpliwą korzyścią jest uniezależnienie, choćby w niewielkim stopniu, wydatków publicznych od decyzji politycznych<sup>27</sup>.

Oprócz wspomnianego już wzrostu efektywności podmiotów prywatnych w wyniku stosowania mechanizmów nadzoru i kontroli przez podmioty publiczne uczestniczące w PPP, osiągnąć można również dodatkowy cel, jakim jest równość obywateli w rozumieniu powszechnej dostępności do świadczonych usług, a także odpowiedzialność wobec odbiorców oraz źródeł finansowania, co jest efektem większej sprawności zarządzania i zmniejszenia wpływu biurokracji oraz kwestii politycznych na działalność jednostek. Znajduje to wyraz w niższych kosztach produkcji czy dostawy dóbr/usług publicznych, a co więcej,

---

<sup>23</sup> Por. M. Ziolo, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjna forma realizacji zadań w sektorze publicznym*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2007.

<sup>24</sup> Por. R. Małkowska, *Przekształcenia w sektorze publicznym – nowe formy finansowania zadań*, [w:] R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład gospodarczy w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 158.

<sup>25</sup> Więcej: J. Siwińska-Gorzela, *op. cit.*, s. 16–18.

<sup>26</sup> Na podstawie przepisów Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

<sup>27</sup> Por. *Wskazówki dla podmiotów...*, s. 22–24.

w motywacji do inwestowania oraz utrzymania obiektów i urządzeń w należytym stanie technicznym.

Inną zaletą stosowania przedsięwzięć typu PPP, w porównaniu z inwestycjami *stricte* publicznymi, jest większa szansa ich zakończenia zgodnie z planem, a więc bez opóźnień. Związane jest to z czerpaniem zysku z inwestycji przez sektor prywatny dopiero po jej ukończeniu. Po podpisaniu umowy o PPP sektor publiczny ma mniejszy wpływ na tempo realizacji i strukturę finansowania inwestycji. Może to być korzystne, gdyż wydatki inwestycyjne na utrzymanie infrastruktury znajdują się zazwyczaj nisko na liście priorytetów jednostek sektora publicznego.

Niewątpliwą zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest, biorąc pod uwagę finanse publiczne, korzystniejsze rozłożenie płatności netto w czasie. W ten sposób podmioty publiczne ograniczyć mogą ponoszenie dużych kosztów w początkowej fazie realizacji inwestycji.

### 3. Wady partnerstwa publiczno-prywatnego

Mimo ewidentnych zalet przedstawionych we wcześniejszej części opracowania, realizowanie przedsięwzięć wg idei PPP niesie ze sobą również potencjalne skutki negatywne. Najpoważniejszym zagrożeniem dla rozwoju tego typu współpracy sektora publicznego z prywatnymi inwestorami jest korupcjogenność systemu finansowania inwestycji (pomimo teoretycznej przejrzystości procedur).

Inną słabą stroną takiego partnerstwa jest stopień skomplikowania procedur wpływający na czasochłonność przygotowania wszelkich niezbędnych analiz, dokumentacji czy przeprowadzenia odpowiednich procedur<sup>28</sup>.

Również potencjalne innowacje mogą być odbierane, jak to zostało już zasygnalizowane, jako niechciane. Z jednej strony mogą one obniżać koszty, ale z drugiej na ogół obniża się też jakość. Mechanizm ten może działać również w drugą stronę – poprzez podniesienie jakości mogą wzrosnąć koszty. W przypadku firm publicznych rząd może niejako „zagarnąć” pomysł innowacji i wprowadzić go niezależnie od działań twórcy tegoż projektu. W takim przypadku rząd musi wydać zgodę na innowację, gdyż ta oddziałuje na koszty i jakość. W przypadku firmy prywatnej jej właściciel może wprowadzić innowacyjne rozwiązania, chcąc w ten sposób ograniczyć koszty, bez zwracania uwagi na obniżenie jakości. Dzieje się tak w niepełnych umowach, zgodnie z którymi rząd (czy – ogólnie – organizacja publiczna) będzie płacił prywatnemu podmiotowi za samo dostarczenie usługi, niezależnie od jakości, którą jest trudno

---

<sup>28</sup> Por. M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *op. cit.*



zmierzyć. Jeśli zaś prywatny właściciel wprowadzi innowacje podwyższające standard, będzie negocjował z partnerem publicznym o wyższą kwotę zapłaty za dostarczone usługi wyższej jakości<sup>29</sup>.

Drastyczny wzrost zapotrzebowania na roboty budowlane będący następstwem funkcjonowania PPP może przyczynić się do powstania niedoboru podaży na miejscowym rynku usług budowlanych, skutkiem czego może być wzrost cen. Może to zniwelować wszelkie korzyści płynące z PPP. Z kolei rozmiar oraz złożoność przedsięwzięć PPP może wpłynąć na zniechęcenie lokalnych małych wykonawców do udziału w przetargu, a tym samym ograniczyć konkurencję, co skutkować może wzrostem końcowego kosztu inwestycji<sup>30</sup>.

Jak podsumowuje A. Shleifer<sup>31</sup>, usługi publiczne winny być dostarczane przez prywatne przedsiębiorstwa (na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznym) tam, gdzie ważna jest obniżka kosztów i innowacyjność.

#### 4. Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

W opinii M. Bitnera<sup>32</sup> głównymi przeszkodami w rozwoju PPP w Polsce są bariery prawne, brak standaryzacji usług publicznych oraz umów o PPP, a także procedur wyboru partnera prywatnego. Ważnym problemem jest również utożsamianie w szerokim odbiorze społecznym partnerstwa publiczno-prywatnego z pozyskiwaniem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Nie można w tym miejscu pominąć kwestii niedostatecznej promocji tej formy współpracy.

Podmioty publiczne, zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, są nieprzygotowane do realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego. Nowa ustawa o PPP, mająca za zadanie informowanie i edukację jednostek, jest niejako prawnym usankcjonowaniem stanu rzeczy, jednak nie jest elementem wystarczającym do powstania rynku PPP w Polsce. Podejmowane działania powinny zmierzać zarówno do usunięcia barier prawnych, jak i promować oraz informować o PPP. Niezmiernie ważna jest również kwestia standaryzacji usług publicznych, a także umów o partnerstwie publiczno-prywatnym czy procedur wyboru partnera prywatnego. Należy ponadto przyjrzeć się zagadnieniu kojarzenia PPP z uwzględnieniem środków pozyskanych z funduszy europejskich.

<sup>29</sup> Więcej: J. Siwińska-Gorzela, *op. cit.*, s. 16–18.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 43

<sup>31</sup> Por. A. Shleifer, *State versus Private Ownership*, „Journal of Economic Perspectives” 1998, vol. 12.

<sup>32</sup> Por. M. Bitner, *Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań związanych z realizacją inwestycji lokalnych i regionalnych w Polsce*, [w:] E. Kronenberg-Sokołowska (red.), *Realizacja zadań publicznych...*, s. 29.

Analiza treści obowiązującej ustawy może prowadzić do wniosku, że niektóre jej zapisy są przeregulowaniem. Dotyczy to zwłaszcza kwestii uznania za partnerstwo tylko współpracy opartej na umowie o PPP. Jednak podpisanie takiej umowy ma dalekosiężne konsekwencje. Dlatego też podmioty publiczne nie są jej gorliwymi zwolennikami – dotyczy to zwłaszcza obowiązku opracowywania analiz, składania sprawozdań etc. Niewielkie są przy tym udogodnienia podatkowe czy w zakresie gospodarki nieruchomościami publicznymi. Co więcej, niektóre przepisy ustawy sformułowane zostały bardzo mgliście – np. odnoszące się do możliwości zaciągania wieloletnich zobowiązań przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego czy wysokości wynagrodzenia (lub jego składników) za świadczenie usług publicznych (kwestia taryf opłat).

Kolejną kwestią godną uwagi jest podział ryzyka, nie jest bowiem możliwe skonstruowanie katalogu rodzajów ryzyka istotnych dla każdej ze stron umowy. Przepisy nie wskazują bezpośrednio, które z tych rodzajów ryzyka winny podlegać podziałowi. Niemniej jednak można uznać, iż każda umowa o PPP określa choćby w sposób ogólny zagadnienia podziału ryzyka związanego z realizacją danego przedsięwzięcia.

Jedną z barier rozwoju w Polsce tej formy współpracy są zagadnienia publicznoprawne. Podmioty publiczne jeszcze przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formie PPP zobligowane są do przeprowadzenia szeregu analiz dotyczących stosunku kosztów do potencjalnych korzyści dla wszystkich wariantów jego wykonania. Jest to brak ciągłości decyzyjnej w odniesieniu do przepisów umożliwiających zaciąganie przez jednostki publiczne zobowiązań ciągłych, wieloletnich, z których płatności rozłożone będą na przyszłe budżety. Z kolei studium wykonalności przedsięwzięcia sporządzane jest dla podmiotu finansującego – instytucji kredytowej czy międzynarodowej instytucji finansowej, a nie stanowi (lub stanowi tylko w małym stopniu) podstawy podejmowania decyzji inwestycyjnych w sektorze publicznym. Kolejnym problemem jest sposób oceny opracowanych analiz w odniesieniu do obowiązujących standardów – można powiedzieć, że analizy te „pisane są pod instytucję”, czyli w różny sposób, zależnie od instytucji finansującej. Dokumentacja nie powinna zawierać pojęć niedookreślonych, jak np. „społeczne korzyści” i „koszty przedsięwzięcia”. Nie istnieje jedna metoda identyfikacji i kwantyfikacji oraz szacowania tychże korzyści czy kosztów.

Wśród ważnych przeszkód w rozwoju idei partnerstwa publiczno-prywatnego wymienić trzeba faktyczny brak promocji i informacji. Jednostki samorządowe nie dysponują wykwalifikowanymi zasobami kadrowymi. Odczuwalny jest również brak instytucji pomocniczych umożliwiających wzrost pozycji jednostki samorządowej w odniesieniu do podmiotu prywatnego, występującego często jako konsorcjum przedsiębiorstw budowlanych, instytucji kredytowych czy zakładów ubezpieczeń. Ponadto konieczne jest stworzenie komórki organizacyjnej w ramach administracji rządowej, która pełniłaby rolę banku informacji czy

doradcy jednostek sektora publicznego zainteresowanych współpracą w ramach PPP. W późniejszym okresie jednostka taka mogłaby zająć się standaryzacją umów o partnerstwie publiczno-prywatnym czy komunikacją społeczną. Jednak zanim to nastąpi konieczne byłoby wprowadzenie w Polsce programu pilotażowego PPP. Dzięki niemu minimalizacji i dywersyfikacji mogłoby ulec ryzyko, a objąć mógłby przedsięwzięcia nie wymagające bardzo dużych nakładów inwestycyjnych.

Jak już zostało wspomniane, w Polsce nie określono minimalnych standardów świadczenia usług w ramach zadań publicznych. Partner prywatny, świadczący te usługi za pośrednictwem nowo powstałych obiektów, przy określeniu standardów dla wszystkich usług publicznych miałby wyraźnie zdefiniowane odniesienia do oceny swojej funkcji. Jednak musiałyby one objąć zarówno zakres usług, ich charakterystykę czy sposób świadczenia, jak i warunki, które powinien spełniać odbiorca danej usługi<sup>33</sup>. Należałoby przy tym pamiętać o cyklicznej ich ocenie i ewentualnej weryfikacji.

Sporządzenie i negocjowanie umowy o PPP czy pakietu kontraktowego wymaga profesjonalnego przygotowania ze strony jednostek sektora publicznego. W przeciwnym razie partner prywatny może próbować narzucić warunki współpracy. Rozwiązaniem może być opracowanie standardowych warunków lub wzorców takiej umowy. Prowadziłoby to nie tylko do skrócenia okresu czasu niezbędnego do przygotowania PPP, jak również do znacznej redukcji kosztów.

Z kolei pozyskiwaniu środków z funduszy UE na realizację inwestycji w ramach PPP na przeszkodzie stoi niemożność określenia jednolitej procedury ubiegania się o te środki. Powoduje to stosowanie metody prób i błędów przez podmioty publiczne pragnące pozyskać środki pomocowe. Z jednej strony prowadzi to do permanentnego uczenia się organizacji (co samo w sobie jest pozytywne), lecz z drugiej może odbić się w negatywny sposób na mieszkańcach, gdyż przy braku wsparcia część inwestycji zostanie odłożona w czasie.

Również niskie zaangażowanie społeczeństwa w sprawy publiczne nie sprzyja rozwojowi PPP (aczkolwiek udział ten powoli rośnie). Zaangażowanie publiczne społeczności lokalnej<sup>34</sup> jest związane bezpośrednio z włączeniem do prac nad danym projektem osób wspierających projekt – udziałowców, użytkowników, pracowników, inwestorów, grup religijnych etc. Osoby te mogą odgrywać rolę orędownika projektu. Niestety, siła i wpływy tych osób, a także kierowanie się własnymi interesami mogą zagrozić integralności projektu, jednocześnie satysfakcjonując określoną społeczność<sup>35</sup>. Należy więc dążyć do odnalezienia „złotego środka” w tej sprawie.

<sup>33</sup> Por. M. Bitner, *op. cit.*, s. 39.

<sup>34</sup> Por. M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, „Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu” 1994, ser. II, zeszyt 137, s. 9–10.

<sup>35</sup> Więcej: K. Brzozowska, *op. cit.*, s. 75–80.

Na ograniczenia rozwoju współpracy w ramach PPP wpływają też uwarunkowania polityczne. Należy zdawać sobie sprawę z tego, iż rynek polityczny poprzez uczestniczenie w życiu gospodarczym oddziałuje na podejmowanie decyzji gospodarczych, w tym inwestycyjnych. Partie polityczne, dążąc do zdobycia oraz utrzymania władzy, mogą składać mało realne obietnice w zamian za poparcie. Ponadto realizacja projektów infrastrukturalnych wymaga długiego okresu czasu, zaś wybory odbywają się co 4–5 lat. Ta kadencyjność działania administracji wpływa na to, że politycy preferują programy tzw. małych kroków<sup>36</sup>.

Ponadto społeczeństwo odbiera partnerstwo publiczno-prywatne nadal jako proces dość enigmatyczny, który umożliwi nadużycia w finansach publicznych. Niezwykle istotne jest więc transparentne określenie nie tylko sposobu wyboru partnera prywatnego, ale całego procesu inwestycyjnego i proinwestycyjnego<sup>37</sup>. Inną barierą o charakterze mentalnym jest strach zarówno wśród mieszkańców, jak i władz publicznych przed wzrostem opłat za usługi. Ze strony decydentów duże znaczenie odgrywa także obawa o utratę kontroli nad podmiotami komunalnymi<sup>38</sup>. Po przełamaniu tych barier mentalnych i podjęciu próby budowy zaufania między władzą publiczną, prywatnymi inwestorami a społeczeństwem nadejdzie czas na zastanowienie się, czy dla konkretnej inwestycji komunalnej sprawnie i transparentnie działające PPP jest najlepszym rozwiązaniem, gdyż nie jest na pewno jedynym<sup>39</sup>.

## 5. Wskazówki na przyszłość

Nie budzi sprzeciwu fakt, iż dla rozwoju przedsięwzięć typu PPP w Polsce konieczne jest zaistnienie kilku podstawowych czynników<sup>40</sup>:

- sformułowanie odpowiednich ram prawnych,
- kierownicza rola rządu,

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 80–82.

<sup>37</sup> Por. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] J. Majewski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Gdańskie Towarzystwo Naukowe, Gdańsk 2009, s. 25–39.

<sup>38</sup> Por. J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 45.

<sup>39</sup> Więcej: J. Karnowski, *Prywatyzacja, rewitalizacja i partnerstwo prywatno-publiczne jako metoda ratowania zabytkowych budynków w Sopocie w latach 1990–2003*, [w:] J. Majewski (red.), *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych. Konferencje, debaty, raporty*, Wyd. Gdańskie, Gdańsk–Gdynia 2005, s. 89–95.

<sup>40</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, Warszawa 2002, s. 29, dostępne również na stronie internetowej: [www.projectfinance.pl/pliki/publikacje/AmCham\\_PPP.pdf](http://www.projectfinance.pl/pliki/publikacje/AmCham_PPP.pdf)

– wzrost zaufania społeczeństwa w odniesieniu do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego,

– współpraca samorządów lokalnych.

Po ich wystąpieniu możliwym stanie się rozwój na szeroką skalę współpracy sektora publicznego z prywatnym w ramach PPP, zaś kolejnym krokiem będzie wybór najodpowiedniejszej formy organizacyjno-prawnej takiej kooperacji<sup>41</sup>.

## 6. Partnerstwo publiczno-prywatne a zamówienia publiczne

PPP może być mylone w szerokim odbiorze społecznym z zamówieniami publicznymi<sup>42</sup> (zamawianiem obiektów przez sektor publiczny), dla których tak naprawdę stanowi alternatywę. Zamówienia publiczne finansowane są z zaciągniętego długu publicznego lub z przychodów zrealizowanych przez podatki. W zamówieniach publicznych *sensu stricto* w gestii jednostki zamawiającej pozostaje ustalenie planu konstrukcyjnego obiektu oraz jego wymagań technicznych. Na tej podstawie organizowany jest przetarg, a po jego rozstrzygnięciu następuje zapłata prywatnemu wykonawcy za budowę obiektu. Zamawiający zobowiązany jest do pokrycia całkowitych kosztów budowy, uwzględniając możliwe przekroczenie tychże kosztów. Ponadto koszty eksploatacji oraz remontów obiektu pozostają w zakresie obowiązków jednostki zamawiającej, zaś wykonawca ponosi odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie obiektu do końca terminu gwarancji budowlanej, obejmującej stosunkowo krótki okres czasu.

W partnerstwie publiczno-prywatnym wymagania dotyczące inwestycji określane są przez jednostkę zamawiającą jako usługi publiczne mające być realizowane w wyniku eksploatacji obiektu. Nie wskazuje się natomiast sposobu, w jaki ma taki stan rzeczy być osiągnięty. Zatem zarówno plan konstrukcyjny, finansowanie, budowa, jak i eksploatacja danego obiektu, umożliwiające spełnienie długookresowych wymagań związanych z planowanym rezultatem, pozostają w wyłącznej gestii inwestora prywatnego. Funkcjonująca spółka celowa otrzymuje tzw. „opłaty za usługę” w czasie obowiązywania kontraktu (średnio 25 lat), płacone na z góry określonych warunkach; mają one za zadanie pokrycie kosztów finansowania oraz zapewnienie zwrotu inwestorowi<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Więcej: K. Brzozowska, *op. cit.*, s. 24–32.

<sup>42</sup> W rozumieniu przepisów najpierw Ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664), a następnie Ustawy z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 164, poz. 1163).

<sup>43</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 20–21.

Interesujący pogląd na kwestię partnerstwa publiczno-prywatnego znalazł wyraz w tezie: „partnerstwo [...] jest *de facto* specyficzną formą zamówienia publicznego, która pozwala na eliminowanie ograniczeń charakterystycznych dla tradycyjnej formy zamówień publicznych”<sup>44</sup>.

## 7. Nowe zarządzanie publiczne i prywatyzacja a partnerstwo publiczno-prywatne

PPP powinno być postrzegane przez pryzmat nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), które z założenia miało służyć reformie sektora publicznego, w szczególności przez takie działania, jak:

- decentralizacja władzy wykonawczej,
- rozdzielenie pojęć odpowiedzialności za zakup usług publicznych od odpowiedzialności za ich świadczenie,
- ocena usług publicznych oparta na rezultacie bądź wydajności,
- kontraktacja świadczenia usług publicznych u usługodawców prywatnych, oraz
- prywatyzacja usług publicznych.

Działania te przyczyniają się do zacierania granicy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym m. in. w dziedzinie racjonalnego gospodarowania zasobami, porównywania nakładów z efektami i ich optymalizacji.

Prywatyzacja usług publicznych zapoczątkowana została w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii, w czasie rządów Margaret Thatcher, i szybko dotarła do wielu krajów. Zgodnie z dyrektywami przyjętymi w ramach nowego zarządzania publicznego państwo ustępuje miejsca sektorowi prywatnemu w zakresie dostarczania usług, o ile ten ostatni robi to efektywniej. Ponadto wprowadzenie konkurencji wpływa na podniesienie jakości świadczonych usług, co więcej, odbija się to na obniżce ich cen i lepszym wykorzystaniu zasobów ekonomicznych<sup>45</sup>.

Między prywatyzacją a PPP zauważyć jednak można istotne różnice niepozwalające osiągnąć tych samych rezultatów. Mianowicie:

- 1) polityczna odpowiedzialność za usługi świadczone przez PPP spoczywa na jednostce zamawiającej, w przypadku prywatyzacji – jest z niej zdjeta;
- 2) w przypadku prywatyzacji społeczeństwo świadome jest, iż usługi świadczone są przez prywatnego inwestora, w PPP – takiej świadomości zwykle nie ma;

---

<sup>44</sup> Por. A. Cenker, *Zagadnienie korzyści w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład gospodarczy w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 137, oraz H. Sochacka-Krysiak, *op. cit.*, s. 17.

<sup>45</sup> Por. H. Sochacka-Krysiak, *op. cit.*, s. 10.

3) prywatyzacja związana jest z przejściem własności na stałe przez sektor prywatny, zaś w wypadku PPP sektor publiczny odzyskuje prawo własności środków materialnych po upływie określonego czasu lub zachowuje je przez cały okres;

4) prywatyzacja równoznaczna jest z wprowadzeniem konkurencji na dany rynek, z kolei partnerstwo publiczno-prywatne związane jest zazwyczaj z monopolem w zakresie świadczenia danych usług;

5) w PPP koszty usług i ich zakres określane są w umowie między sektorami publicznym i prywatnym, zaś po prywatyzacji, jeśli w ogóle podlegają kontroli władz publicznych, umowa przybiera formę licencji bądź regulacji kosztów, przez co umożliwia ich cykliczne zmiany lub też podlegają one prawom wolnego rynku<sup>46</sup>;

6) prywatyzacja jest pojęciem znacznie węższym, a ponadto w wymiarze ideologicznym może zniechęcać gminy do nawiązywania współpracy, gdyż kojarzona jest z przeniesieniem własności i sprzedażą majątku, zaś pojęcie partnerstwa jest szersze i odzwierciedla różne opcje współpracy między podmiotami publicznymi a prywatnymi<sup>47</sup>.

DARIUSZ P. MIKOŁAJCZYK

**THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – ADVANTAGES,  
DISADVANTAGES, DEVELOPMENT BARRIERS IN POLAND AND CONNECTION  
WITH IDEA OF NEW PUBLIC MANAGEMENT, PRIVATISATION  
AND PUBLIC ORDERS**

During last years cooperation between private and public sectors became more popular. It's the effect of visible results of this process. That is why we should think more about potential of public-private partnership, which is not made the most of. We have to remember, that public infrastructure in Poland also is not developed and this favour PPP development.

There are many definitions of PPP, but their common thing is statement that they concern projects realize common by public and private sectors. Such activities can bring advantages to both sites. That can be financial costs division on all years of the investment or risk division. What is more, it can also raise quality level of public services. Moreover private firms are more term in opposition to the public sector. Besides more projects can be realized by this way, as financial outsources are taken into account.

However the cooperation of this two sectors can give also some disadvantages. The most important threat is high risk of corruption. Additionally, the way of projects prepare are very long and can affect public services quality.

We are able to distinguish many barriers of PPP development. The most important are law barriers, lack of public services and PPP contracts standardization. Also procedures of private

<sup>46</sup> Por. E. R. Yescombe, *op. cit.*, s. 36–37.

<sup>47</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 12.

partner choice are not regulated in a proper way. This form of cooperation is also promoted insufficiently. Partly that is the reason why public sector is unprepared for gain european funds. In addition, society is not interested with public matters. Next problem is high level of private policy in public partner units and serve one term in majority of cases. Furthermore, in society eyes PPP process seems to be very mysterious.

That is way public-private partnership can be mistaken by a society with public orders. The differences between them should be shown. We have to remember that PPP should be connected in people minds with New Public Management and not mistaken with privatization process.

Concluding, the most important issue is to educate society and show possibilities as well as aims which can be reached by using private-public partnership.