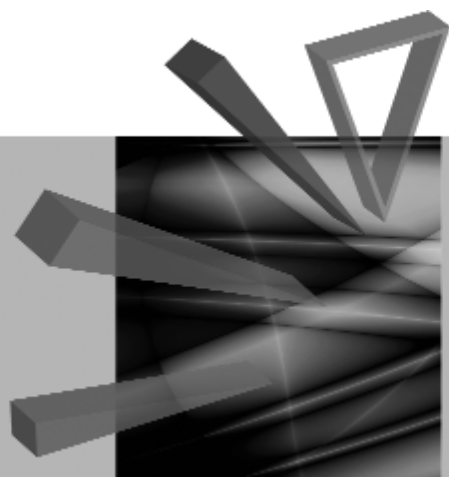


Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Marek Łyszczak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzent

Tadeusz Kudlacz

Redakcja wydawnicza

Barbara Majewska, Rafał Galos

Redakcja techniczna i korekta

Barbara Łopusiewicz

Łamanie

Beata Mazur

Projekt okładki

Beata Dębska

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-150-8

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krystyna Brzozowska , Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce	11
Jacek Chądryński , Łódź, Łódzkie, Polska – czynniki rozwoju sektora MSP w ocenie studentów kierunku gospodarka przestrzenna UŁ	24
Niki Derlukiewicz , Wybrane przedsięwzięcia wspierające innowacyjność realizowane w Unii Europejskiej w kontekście budowania gospodarki opartej na wiedzy	33
Dariusz Głuszczuk , Krajowy Fundusz Kapitałowy jako źródło finansowania regionalnych procesów innowacyjnych w dobie gospodarki globalnej ...	42
Piotr Hajduga , Międzynarodowe uwarunkowania prawne udzielania pomocy publicznej w Polsce – przypadek specjalnych stref ekonomicznych ...	51
Krzysztof Kolany , Bogusław Półtorak , Ewolucja roli bazylejskich norm nadzorczych w architekturze systemu finansowego	64
Dorota Korenik , Rola banku w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego regionu	74
Stanisław Korenik , Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne	88
Andrzej Łuczyszyn , Integracja europejska w warunkach niestabilności finansowej – elementy wybrane	98
Anna Mempel-Śnieżyk , Problematyka rozwoju lokalnego – kwestie interpretacyjne	110
Katarzyna Miszczak , Procesy globalizacji i internacjonalizacji we współczesnej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsiębiorstw	118
Oğuz Özbek , Rethinking of regional development strategies in Turkey for pre-disaster planning	126
Małgorzata Rogowska , Procesy wzajemnego uczenia się jako istotny czynnik rozwoju regionów w globalizującej się gospodarce	133
Dorota Rynio , Kształtowanie się nowej przestrzeni pod wpływem procesów migracyjnych na przykładzie Polski	139
Miloslav Sasek , Rozwój migracji ludności w Czechach po 1989 roku	149
Ümmügülsüm Ter , Relationship between cultural heritage tourism and sustainability: case of Konya, Turkey	160
Kadriye (Deniz) Topçu , Mehmet Topçu , The effects of new consumption spaces to their environs in the process of constituting urban value	171

Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , An evaluation on changing shop values by the effects of pedestrianisation	179
Kinga Wasilewska , Polska przestrzeń bezpieczeństwa wobec narastających zagrożeń	187
Malwina Wrotniak , Obecność banków w projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	198
Alicja Zakrzewska-Półtorak , Przeobrażenia struktury gospodarczo-przestrzennej województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009	205

Summaries

Krystyna Brzozowska , Public-Private Partnership in Poland	23
Jacek Chądzyński , Łódź, Łódź voivodeship, Poland – factors of SME sector development as a result of evaluation by students of Spatial Economy subject at University of Łódź	32
Niki Derlukiewicz , Selected actions supporting innovation taken in the European Union in the context of building knowledge based economy	41
Dariusz Głuszczyk , The National Capital Fund as a source of financing of regional innovation processes in an era of global economy	50
Piotr Hajduga , International law criteria of allocation of state aid in Poland – the case of special economic zones	63
Krzysztof Kolany, Bogusław Półtorak , Evolution of role of the Basel's regulations in the architecture of financial system	73
Dorota Korenik , The role of bank in shaping the socio-economic order of a region	87
Stanisław Korenik , Regional contract in Poland as a source of regional policy financing – retrospective perspective	97
Andrzej Łuczyszyn , European integration in the conditions of financial instability – selected items	109
Anna Mempel-Śnieżyk , Problems of local development – issues of interpretation	117
Katarzyna Miszczak , Processes of globalization and internationalization in modern economy with special attention paid to enterprises sector	125
Oğuz Özbek , Strategie rozwoju regionalnego w Turcji w aspekcie planowania systemu ostrzegania przed katastrofami	132
Małgorzata Rogowska , The processes of interactive learning as a important factor of regions development in globalizing economy	138
Dorota Rynio , Shaping new space under influence of migration processes on the example of Poland	148
Miloslav Sasek , Development of population migration in the Czech Republic after 1989	159

Ümmügülsüm Ter , Związek pomiędzy turystyką kulturalną a stabilnością rozwoju: przypadek miasta Konya, Turcja	170
Kadriye (Deniz) Topçu, Mehmet Topçu , Efekty nowych przestrzeni konsumpcji w procesie tworzenia wartości miejskiej	178
Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , Ocena zmieniających się wartości sklepu w wyniku efektów przepływów pieszych	186
Kinga Wasilewska , Polish security space in the face of increasing danger ...	197
Malwina Wrotniak , Participation of banks in public-private partnership projects	204
Alicja Zakrzewska-Póltorak , Transformation of economic and spatial structure of Lower Silesian voivodeship in years 2007-2009	214

Krystyna Brzozowska

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W POLSCE

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi alternatywną możliwość rozwiązywania problemów niedoboru infrastruktury publicznej. W praktyce występuje kilka form PPP o różnym udziale sektora prywatnego. Udana wdrożenie PPP wymaga spełnienia określonych czynników o charakterze ekonomicznym, politycznym, społecznym, technicznym, a przede wszystkim prawnym. W Polsce wprowadzono ustawę o PPP wraz z przepisami wykonawczymi.

Słowa kluczowe: partnerstwo, inwestycje publiczne, finansowanie, czynniki rozwoju, Polska.

1. Wstęp

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego coraz bardziej rozpowszechnia się w sferze zarządzania publicznego. Przez jednych jest postrzegane jak magiczne zaklęcie otwierające drzwi do skarbcza, przez innych jako „wszelkie zło”. A przez innych jeszcze jako złoty środek na rozwiązanie dwóch problemów jednocześnie – braku wystarczającej infrastruktury publicznej i braku środków budżetowych.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą pozyskiwania kapitału prywatnego przez sektor publiczny, wymagającą sprzyjającego stabilnego otoczenia politycznego, społecznego, ekonomicznego, a nade wszystkim prawnego. PPP może być efektywnym sposobem rozwiązywania problemów niedoinwestowania infrastruktury publicznej, jeśli będą spełnione warunki wyjściowe, takie jak:

1. Zapewnienie mechanizmu rynkowego w warunkach konkurencyjnych umożliwiającego przekonanie partnera prywatnego, że jego zaangażowanie przyniesie odpowiedni zwrot z wyłożonych środków.

2. Zapewnienie stałych ekonomicznych podstaw prowadzenia przedsięwzięcia.

3. Zapewnienie stabilnego otoczenia politycznego sprzyjającego innowacyjnym rozwiązaniom w zarządzaniu publicznym.

4. Przekonanie lokalnych społeczności o zasadności prowadzenia inwestycji publicznych przez sektor prywatny.

5. Zapewnienie podmiotów publicznych, że świadczone usługi przez podmioty prywatne zwiększą zadowolenie społeczeństwa z ich ilości i jakości.

6. Zapewnienie relacji partnerskich między podmiotami publicznymi i prywatnymi zaangażowanymi w przedsięwzięcie.

Innymi słowy implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna przynieść korzyści trzem stronom: społeczeństwu jako ostatecznym użytkownikom infrastruktury, podmiotom publicznym odpowiedzialnym za dostarczanie usług publicznych oraz partnerom prywatnym zainteresowanym zwrotem ze swojego kapitału.

Celem opracowania jest ocena rozwoju PPP w Polsce na tle wymagań instytucjonalno-prawnych. Analizę przeprowadzono na podstawie badań literaturowych w zakresie inwestycji publicznych i PPP, obowiązujących regulacji prawnych oraz bieżącego monitorowania zmian zachodzących na polu PPP.

2. Cechy i rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego

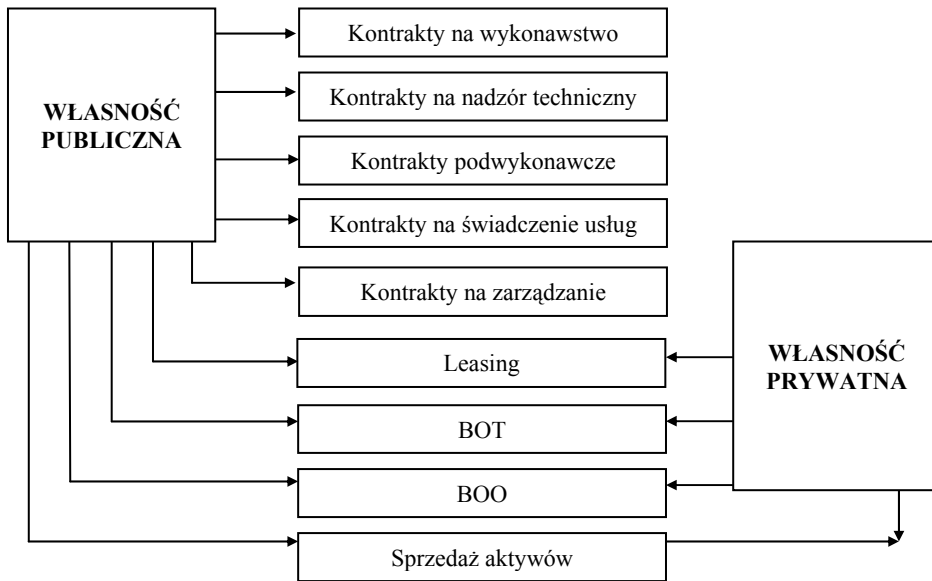
PPP odnosi się do relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego, w których sektor prywatny i sektor publiczny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu usług o zadowalającej jakości. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, przez co ma istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności przez sektor prywatny w drodze udzielania koncesji, zezwoleń i regulacji, a także dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Sektor prywatny zaś posiada *know-how*, czyli dysponuje większą wiedzą, technologią, a także środkami finansowymi i wyższą efektywnością działania.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można wyodrębnić różne modele projektów przedstawione na rysunku 1.

Kontrakty na wykonawstwo, podwykonawstwo oraz o nadzór techniczny są zawierane między sektorem publicznym a firmami prywatnymi na wykonanie określonego zakresu prac projektowo-budowlanych, wykończeniowych, dostaw urządzeń oraz zadań wynikających z obowiązku nadzoru projektowego i budowlanego. Firmy reprezentujące kapitał prywatny nie angażują swojego kapitału, wykonują jedynie zlecone przez sektor publiczny prace wykonawcze. W umowie zawartej z sektorem publicznym o wykonawstwo danej inwestycji ryzyko sektora prywatnego jest ograniczone do ryzyka zapłaty za wykonane prace.

Kontrakty na świadczenie usług są zawierane między sektorem publicznym a firmami prywatnymi na świadczenie ściśle określonych usług w imieniu władz publicznych. Firmy prywatne nie angażują swojego kapitału, wykonują usługi infrastrukturalne na rzecz społeczeństwa w imieniu władz publicznych. Za ich wykonanie otrzymują zapłatę z sektora publicznego. W przypadku, gdy świadczone usługi mają charakter odpłatny, korzystający z usług rozliczają się z sektorem publicznym.

W kontraktach o zarządzanie podmioty prywatne ponoszą odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie systemu infrastrukturalnego lub określonego urządzenia



Rys. 1. Formy udziału sektora prywatnego w inwestycjach publicznych

Źródło: opracowanie własne.

publicznego na mocy umów zawartych z sektorem publicznym. Za wykonaną pracę zarządcy prywatni otrzymują zapłatę z sektora publicznego. Odpowiedzialność prywatnych zarządców sprowadza się do użytkowania istniejących urządzeń i obiektów w sposób gwarantujący odpowiednią wydajność i zapewniający ich odpowiedni stan techniczny, natomiast rozwój inwestycji i związane z tym nakłady nadal pozostają w gestii sektora publicznego.

Umowy leasingowe są zawierane między władzami publicznymi a podmiotami prywatnymi. Na ich mocy podmioty publiczne udostępniają podmiotom prywatnym urządzenia do czasowego użytkowania (na okres trwania umowy) za dodatkową odpłatnością uwzględniającą część wartości użytkowanych urządzeń. Umowy leasingowe są zawierane często z kontraktami o zarządzanie lub kontraktami koncesyjnymi. Kontrakty leasingowe stosunkowo często stosuje się w krajach przechodzących transformację ustrojową.

Koncesje stały się najbardziej popularną formą włączenia sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury gospodarczej. W ramach koncesji władze publiczne udzielają pozwoleń na inwestowanie i eksploatację urządzeń lub całych systemów infrastrukturalnych, przy zachowaniu przez sektor publiczny prawa do regulowania cen za świadczone usługi przez ustalony okres czasu, najczęściej na okres 20-30 lat, chociaż zdarzają się przypadki udzielania koncesji na lat 50 i dłużej. W czasie trwania koncesji koncesjonariusz prowadzi proces inwestycyjny i eksplo-

atację we własnym imieniu i na własne ryzyko. Podstawowym założeniem w kontraktach koncesyjnych jest przyznanie sektorowi prywatnemu prawa do własności aktywów przez okres trwania koncesji. Podmiot prywatny wchodzi w bezpośrednie relacje z konsumentami i jest dostawcą usług na własny rachunek, ponosząc pełną odpowiedzialność za ich poziom i jakość.

Udział kapitału prywatnego w formie koncesji przybiera różne formy. Do najczęściej spotykanych w praktyce należą BOT (*Build-Operate-Transfer*), czyli zbuduj – eksploatuj – przekaz; BOO (*Build-Own-Operate*), czyli zbuduj – przejmij na własność – eksploatuj; BT (*Build-Transfer*), czyli zbuduj – przekaz; BLT (*Build-Lease-Transfer*), czyli zbuduj – weź w leasing – przekaz; CAO (*Contract-Add-Operate*), czyli podpisz umowę – uzupełnij – eksploatuj; DOT (*Develop-Operate-Transfer*), czyli rozwiń – eksploatuj – przekaz; ROT (*Rehabilitate-Operate-Transfer*), czyli odtwórz – eksploatuj – przekaz; ROO (*Rehabilitate-Own-Operate*), czyli odtwórz – przejmij na własność – eksploatuj.

Podstawą udanego wdrażania PPP są jasno zdefiniowane role stron, rozłożona odpowiedzialność finansowa za zobowiązania wynikające z realizacji projektu, a także ustalenie dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem, a przede wszystkim dopasowane regulacje prawne umożliwiające przeprowadzenie takich projektów.

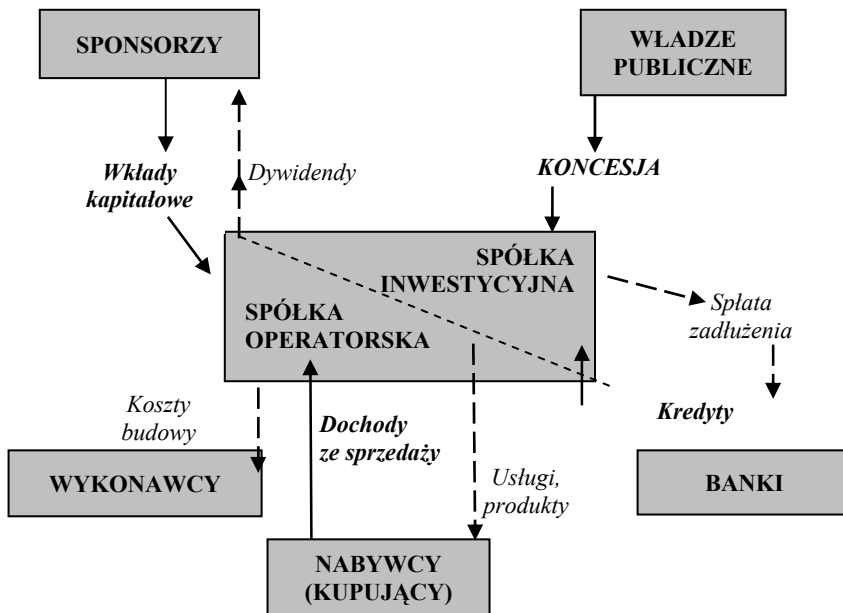
3. Uczestnicy partnerstwa publiczno-prywatnego

Projekty realizowane w ramach PPP wymagają zaangażowania dużej liczby uczestników, przy czym każdy z nich odgrywa ważną rolę w całym procesie inwestycyjnym. Najważniejsze zadania spoczywają na władzach publicznych i sponsorach, czyli przedstawicielach sektora prywatnego (por. rys. 2).

Władze (rząd) na szczeblu państwa, regionu lub władze lokalne – w zależności od skali przedsięwzięcia – dostrzegają przede wszystkim potrzebę posiadania określonych obiektów infrastrukturalnych dla lepszego zaspokajania potrzeb publicznych. Władze publiczne mają znaczny wpływ na określenie wielkości, sposobu finansowania, struktury własności, a później – na eksploatację gotowych urządzeń.

Sponsorzy, czyli pomysłodawcy projektu, stanowią grupę sterującą projektem. Ich zadaniem jest zorganizowanie projektu, prowadzenie negocjacji ze stronami potencjalnie zainteresowanymi zaangażowaniem inwestycyjnym, opracowanie struktury finansowania, a przede wszystkim promowanie projektu w określonym otoczeniu politycznym i społecznym.

Sponsorzy doprowadzają do utworzenia spółki inwestycyjnej (SPV). Generalnie sponsorami są firmy zainteresowane projektem zgodnym lub dopasowanym do ich strategii rozwoju, a jednocześnie pozwalającym na rozłożenie ryzyka na większą liczbę stron. Sponsorami mogą być firmy wykonawcze, kierujące się, po pierwsze, możliwością zagwarantowania frontu robót, a po drugie – możliwością rozłożenia ryzyka inwestycyjnego na większą liczbę uczestników procesu inwestycyjnego.



Rys. 2. Ramowy schemat powiązań w PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Polio 1999, s. 89].

Sponsorami mogą być także producenci surowców i materiałów wykorzystywanych w ramach działalności eksploatacyjnej projektu oraz odbiorcy usług, których zaangażowanie z kolei gwarantuje pozyskanie długoterminowych kontraktów handlowych na dostawy oraz (lub) odbiór odpowiedniej liczby usług lub ustalających wysokość cen zakupu (sprzedaży). Odrębną grupę sponsorów stanowią inwestorzy kapitałowi angażujący się wyłącznie ze względu na zakładane korzyści w postaci odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji w zaplanowanym czasie.

Bardzo ważną grupą uczestników przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach PPP są banki, których udział w finansowaniu projektów jest dominujący i zależy od takich cech, jak wielkość projektu, własność projektu, projekcje przyszłych przychodów i kosztów, źródła uzyskiwania dochodów i ocena efektywności projektu. Kredyty na finansowanie kosztów realizacji projektu inwestycyjnego są udzielane spółce inwestycyjnej utworzonej przez sponsorów.

Kredyty i pożyczki mogą być udzielane nie tylko przez banki komercyjne, ale także przez banki rozwojowe, agencje bilateralne, multilateralne instytucje finansowe, agencje rozwoju eksportu lub organizacje gospodarcze. Oprócz kredytów w różnych formach, instytucje finansowe udzielają wszechstronnej pomocy w postaci doradztwa finansowego i inwestycyjnego, a także zapewniają instrumenty zabezpieczające projekt inwestycyjny przed skutkami wystąpienia określonych rodzajów ryzyka.

W technicznej realizacji projektu wiodącymi podmiotami są firmy wykonawcze z ich podwykonawcami, działające w formie konsorcjum lub w formie oddelegowania przez sponsorów. Ze względu na specyfikę projektów (np. autostrad, tuneli) grupa wykonawców jest ograniczona do wąskiej grupy firm specjalizujących się w budowie podobnych obiektów i posiadających specjalistyczny sprzęt.

Następnym uczestnikiem projektu może być spółka operatorska, zajmująca się eksploatacją i utrzymaniem gotowego obiektu infrastrukturalnego. Często operatorem zostaje jeden ze sponsorów lub jeden z wykonawców, ale nie są też rzadkie przypadki zatrudniania operatora zewnętrznego.

W proces inwestycyjny zaangażowane są również inne podmioty, których udział nie jest znaczny w zaangażowaniu kapitału, bez których jednak trudno byłoby doprowadzić do udanego zakończenia projektu. Należą do nich agencje ratingowe, doradcy w zakresie spraw technicznych, organizacji i zarządzania projektem, doradcy prawni i inwestycyjni, firmy ubezpieczeniowe, inni poręczyciele (gwaranci).

Projekt powinien być dokładnie zaplanowany i zorganizowany w taki sposób, by prawa i obowiązki stron uczestniczących były wiążące dla pozostałych. Doradcy techniczni, finansowi i prawni muszą włożyć wiele wysiłku w przygotowanie dokumentacji oraz szczegółową ocenę projektu. Prace takie stanowią często znaczne koszty w kosztorysie całego projektu (tzw. koszty transakcyjne), a jakiegokolwiek spowolnienie prac doradców może spowodować opóźnienie wdrożenia obiektu.

4. Czynniki rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Kluczową rolę w promowaniu lub hamowaniu rozwoju prywatnych projektów odgrywają władze publiczne, ponoszące odpowiedzialność wobec społeczeństwa za dostarczanie usług publicznych. Niezależnie od stopnia zaangażowania sektora prywatnego rola władz publicznych może mieć różny zakres, ale nigdy nie będzie wyeliminowana. W systemie własności publicznej stosunki między sektorem publicznym a sektorem prywatnym układają się na płaszczyźnie dostawca–klient, przy czym dostawcą jest podmiot publiczny, a klientem – podmiot prywatny. Sektor publiczny reprezentuje interesy wszystkich użytkowników i konsumentów. Ryzyko sektora prywatnego jest ograniczone do ryzyka zapłaty za wykonawstwo (w przypadku umowy zawartej z sektorem publicznym o wykonawstwo danej inwestycji). Wieloletnie doświadczenia większości krajów wskazują, że sektor publiczny nie spełnia należycie swoich funkcji w zakresie zarządzania mieniem publicznym i świadczenia usług, prowadząc mało elastyczną politykę w tym zakresie. Nieodpowiednie utrzymanie infrastruktury jest najbardziej istotnym powodem obniżania jakości usług, podnoszenia kosztów ponoszonych przez użytkowników i ograniczania możliwości inwestycyjnych sektora publicznego w zakresie finansowania nowych projektów. Nieodpowiednie utrzymanie może wynikać również z niewystarczających środków budżetowych przeznaczanych na gospodarowanie mieniem. W prak-

tyce w przypadku niedoborów budżetowych i konieczności przeprowadzania tzw. cięć wydatków często obniża się pulę przeznaczaną na konserwację. Jest to błędna, krótkofalowa polityka, która – jak wskazują liczne przykłady – przyczynia się do konieczności przeznaczania dużo większych kwot na remonty i modernizacje w przyszłości.

Duże znaczenie w zmianie podejścia do roli sektora publicznego i możliwości włączania sektora prywatnego przypisuje się postępowi technicznemu. Nowe technologie automatycznie wprowadziły konkurencję do wielu gałęzi infrastruktury, np. telefonia komórkowa wprowadziła na rynek telekomunikacyjny innych operatorów działających w otoczeniu konkurencyjnym, co przerwało monopol sektora publicznego. Zmiany technologiczne umożliwiły także pobieranie dochodów za korzystanie z obiektów infrastruktury przez użytkowników oraz uniemożliwiły gapowiczom korzystanie z tych obiektów. Wzorcowym przykładem są płatne autostrady i sposób pobierania opłat od przejeżdżających pojazdów.

Szczególną rolę w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne pełnią czynniki polityczne i społeczne, które kształtują możliwości ograniczania lub motywacji działania. Społeczne zaangażowanie jest bezpośrednio związane z włączaniem do prac nad projektem różnych osób wspierających projekt, które mogą odgrywać rolę orędownika (agenta) projektu. I odwrotnie – siła i wpływy takich osób, a także kierowanie się przez nie partykularnymi interesami mogą naruszać integralność projektu poprzez forsowanie koncepcji niezgodnej z generalną misją projektu, ale satysfakcjonującej określoną społeczność. Osoby takie mogą działać indywidualnie, ale mogą także tworzyć różne grupy nacisku. Niekorzystny spłot uwarunkowań politycznych i społecznych może zaowocować negatywnymi efektami, które „długo żyją” i mają szeroki zakres oddziaływania.

Każdy projekt publiczny, w który zaangażowany jest prywatny kapitał, wymaga właściwego otoczenia prawnego, mogącego przyśpieszać lub opóźniać rozwój zaangażowania prywatnego. Jeśli regulacje prawne będą narzucać dodatkowe warunki, powodujące podwyższanie kosztów inwestycji i zwiększanie ryzyka projektu, przedsiębiorczość inwestorów prywatnych nie będzie się rozwijać, a oni sami zaczną z dużą ostrożnością podchodzić do koncepcji wejścia z kapitałem w takie projekty [Finnerty 1996, s. 200].

Jednym z kluczowych problemów w analizowaniu zasadności włączania sektora prywatnego w realizację projektów infrastrukturalnych są problemy wydajności. Niska wydajność i zła jakość budzą wiele zastrzeżeń ze strony użytkowników i są główną wadą usług świadczonych w ramach sektora publicznego. Brak nacisków ze strony konkurencji może prowadzić do spadku wydajności i tendencji do powiększania kosztów. Połączenie obaw sektora prywatnego z oporem społeczeństwa wymusza na władzach publicznych podejmowanie starań w kierunku poszukiwania rozwiązań motywujących i jednocześnie rozwiewających niepokój sektora prywatnego.

5. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach rozwój PPP w Polsce nie przebiega dynamicznie, mimo dużego szumu informacyjnego na ten temat. W samorządach generalnie występuje opór, a czasem wręcz niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą wystąpić po wielu latach, a na pewno po zmianie kolejnej kadencji władz lokalnych. Negatywne oceny wywołują naturalny opór przeciwko angażowaniu się w tego typu rozwiązania. Innym problemem jest obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek. Kolejny ważny problem stanowi konieczność przekonania społeczności lokalnej, że do zapewnienia warunków dalszego rozwoju niezbędna jest realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które najczęściej będą wiązać się z wprowadzeniem odpłatności za świadczone usługi na poziomie rynkowym.

Innym ważnym powodem niezbyt dynamicznego rozwoju PPP jest brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury gospodarczej, w tym udziału kapitału prywatnego oraz niekonsekwentna polityka zarządzania infrastrukturą. Wprawdzie na poziomie eksploatacji istniejącym mieniem infrastrukturalnym obserwuje się coraz liczniejsze przypadki włączania sektora prywatnego w drodze kontraktów na świadczenie usług (np. usługi wywozu śmieci, usługi komunikacyjne), kontraktów menedżerskich (kontrakty na zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną), ale w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych włączanie sektora prywatnego opiera się na działaniach doraźnych ze względu na brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury, niedopasowanie przepisów prawnych oraz długi proces legislacyjny.

Jednak należy podkreślić, że sytuacja ulega zmianie, ponieważ część samorządów terytorialnych przełamuje obawy, głównie ze względu na coraz większe potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i powiększający się „niedobór” publicznych zasobów finansowych. Jak podała „Rzeczpospolita” na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez GfK Polonia, ponad 54% urzędników samorządowych wyraża zainteresowanie włączaniem sektora prywatnego w realizację lokalnych inwestycji publicznych, jednocześnie sygnalizując występowanie bariery prawnej (32%) oprócz silnych oporów społecznych, obaw przed korupcyjnymi zachowaniami czy brak wykwalifikowanych kadr w sektorze publicznym (po 8% wskazań) [*Gminy...* 2009, s. C2].

Zmiana podejścia do PPP jest również skutkiem szybko zwiększających się potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury gospodarczej i społecznej. Według szacunków potrzeby inwestycyjne w latach 2008-2012 w zakresie transportu i łączności mają stanowić 36% ogółu zapotrzebowania na inwestycje publiczne, następnie inwestycje w zakresie usług komunalnych – 33%, infrastruktury sportowej – 14%, budownictwa komunalnego – 11% i rewitalizacji miast – 11% [Herbst 2009]. Niezmożność zapewnienia źródeł finansowania ze środków budżetowych zmusza samorządy terytorialne do poszukiwania alternatywnych rozwiązań z powodzeniem

stosowanych w innych, bardziej rozwiniętych, krajach europejskich, czyli do implementowania modeli PPP. Z przeprowadzonego rozpoznania wynika, że wartość rynku projektów PPP w latach 2008-2012 może sięgać 40-50 mld euro [Kozłowski 2009b]. Rozpatrywane, brane pod uwagę projekty PPP w różnych sektorach infrastruktury przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Potencjalne projekty PPP w różnych sektorach infrastruktury publicznej

Sektor	Przewidywane projekty PPP
Transport i łączność	Brak informacji
Sport i rekreacja	W trakcie przygotowywania – stadiony w Szczecinie, Łodzi, Gdańsku; parki wodne w Szczecinie i Katowicach; centrum kongresowo-wystawiennicze w Krakowie
Transport miejski	Linia tramwajowa z Warszawy do Piaseczna; w Bytomiu połączenie z lotniskiem w Katowicach oraz zintegrowane centrum przesiadkowe
Dworce kolejowe	W trakcie dyskusji modernizacja dworców w Warszawie, Gdańsku, Katowicach, Sopocie
Parkingi	Koncesja na roboty budowlane dot. parkingu w Krakowie, a rozważane parkingi w Gdańsku, Warszawie i Rudzie Śląskiej
Wodociągi i kanalizacja	Brak informacji
Rewitalizacja przestrzeni miejskiej	Rozważane zastosowanie w Łodzi
Inne sektory	Służba zdrowia, więziennictwo, gospodarka odpadami, szkolnictwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kozłowski 2009a, s. 46-47].

Zmniejszenie negatywnego nastawienia wobec projektów PPP wynika również, a można stwierdzić, że przede wszystkim, z podjęcia prób dostosowania regulacji prawnych do wymagań PPP. Do 2005 r. jedyną regulacją prawną dotyczącą udziału sektora prywatnego w inwestycjach infrastruktury gospodarczej była ustawa o autostradach płatnych, która weszła w życie w 1994 r., jednak faktycznie do 1997 r. była przepisem martwym, co wynikało z niechętnego podejścia ówczesnej koalicji rządowej do procesów prywatyzacji infrastruktury. W drugiej połowie 2005 r. uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym [Ustawa z dnia 28 lipca 2005]. Do ustawy o PPP przygotowano przepisy wykonawcze, które w postaci dwóch rozporządzeń Ministra Gospodarki i jednego rozporządzenia Ministra Finansów zostały opublikowane z rocznym „poślizgiem” w Dzienniku Ustaw z 13 lipca 2006 r. Jak się okazało, uchwalenie ustawy o PPP nie tylko nie rozwiązało problemów prawnych, a nawet wprowadziło następne. W rezultacie nie powstało ani jedno przedsięwzięcie realizowane zgodnie z uchwaloną ustawą i przepisami wykonawczymi. Rozpoczęto prace nad wprowadzaniem zmian w obowiązujących przepisach prawnych zakończone zaprojektowaniem nowej ustawy o PPP.

Nowe regulacje prawne, po konsultacjach społecznych wśród organizacji samorządów terytorialnych i organizacji gospodarczych, reprezentujących zarówno podmioty publiczne, jak i interesy przedsiębiorców, zostały wprowadzone na przełomie 2008 i 2009 roku, kiedy uchwalono i opublikowano dwie ustawy: ustawę o partnerstwie publiczno-privatnym z [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008] oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Ustawa z dnia 9 stycznia 2009] (por. tab. 2).

Tabela 2. Porównanie ustaw o partnerstwie publiczno-privatnym i koncesji na roboty budowlane lub usługi

Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym	Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi
Umowa ramowa	Umowa proceduralna
Istotą PPP jest współpraca i podział ryzyka w wykonywaniu tego zadania	Istotą koncesji jest wykonywanie zadań publicznych, w których ryzyko ekonomiczne w zasadniczej części zostało przeniesione na podmiot prywatny, a odbiorca świadczenia mogą być osoby trzecie
Procedura wyboru partnera prywatnego opiera się na ustawie Prawo zamówień publicznych albo na ustawie o koncesjach na roboty budowlane i usługi	Odrębny tryb postępowania na wybór koncesjonariusza
Przedmiotem PPP jest przedsięwzięcie jako całość kompleksowych działań	Przedmiotem koncesji jest zlecenie wykonania usług, dostaw, robót budowlanych
Świadczenie usług musi być powiązane z dysponowaniem składnikami majątkowymi	Przedmiotem może być „samoistne” świadczenie usług
Dopuszczalność zawiązania przez podmioty publiczne spółek z partnerami prywatnymi	Brak możliwości zawiązania spółki
Uczestnikami po stronie prywatnej mogą być przedsiębiorcy	Uczestnikami po stronie prywatnej mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej
Czas trwania przedsięwzięcia – bez ograniczeń	Czas trwania koncesji na roboty – 30 lat, na usługi – 15 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie wymienionych ustaw.

U podstaw zmian w przepisach regulujących PPP w Polsce legły, po pierwsze, rosnące potrzeby infrastrukturalne i powiększająca się luka infrastrukturalna w stosunku do innych krajów członkowskich UE, a po wtóre, doświadczenia płynące z nieudanej i martwej ustawy z 2005 r., chęć eliminacji zbędnych obciążeń administracyjnych oraz nadmiernych ograniczeń, m.in. co do przedmiotu i treści samej umowy, przyznanie zainteresowanym jak największej swobody kształtowania partnerstwa, ochrona najważniejszych interesów publicznych, ochrona długu publicznego, ochrona uzasadnionych interesów prywatnych oraz zgodność z prawem UE [Uzasadnienie do projektu ustawy o PPP].

W ustawie o PPP z 2009 r.¹ znalazły miejsce zapisy postulujące m.in.:

- zlikwidowanie wymogu sporządzania analiz wstępnych w przypadku niedużych projektów – do 211 tys. euro oraz robót budowlanych – do 5278 tys. euro,
- określenie korzyści dla sektora publicznego jako korzyści dla interesu publicznego,
- określenie korzyści dla sektora prywatnego jako wynagrodzenie dla partnera prywatnego,
- określenie warunków umowy zabezpieczających interesy obu stron,
- podział ryzyka między podmiot publiczny i podmiot prywatny w sposób nieobciążający długu publicznego,
- rozszerzenie zakresu wykonywanych przedsięwzięć w formule PPP o inwestycje budowlane, konserwację zabytków, badania naukowe, przedsięwzięcia oświatowe i edukacyjne oraz inwestycje w zakresie zadań publicznych niezwiązanych ze świadczeniem usług
- rozszerzenie podmiotów publicznych, oprócz władz państwowych i samorządowych, o przedsiębiorstwa, banki, spółki prawa handlowego, publiczne podmioty zagraniczne,
- ograniczenie wymogu uzyskania zgody Ministra Finansów do przedsięwzięć wiążących się z zaangażowaniem środków budżetowych w kwocie pow. 100 mln złotych (bez środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych),
- wprowadzenie warunku uzyskania zgody Ministra Finansów od spełniania kryteriów bezpieczeństwa finansów publicznych,
- skrócenie czasu wydania zgody przez Ministra Finansów z 60 dni do 6 tygodni.

W uzasadnieniu do ustawy napisano, że pozostawia się stronom umowy możliwość elastycznego konstruowania partnerstwa, odsyłając je do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania.

Nowe rozwiązania prawne mają służyć zwiększeniu udziału prywatnych inwestorów i wykonywaniu zadań publicznych przy założeniu, że partnerstwo będzie korzystniejsze dla interesu publicznego niż wykonywanie tych zadań tylko przez podmioty publiczne. Głównym zamierzeniem zmienionej ustawy o PPP było wprowadzenie przejrzystych wymagań stawianych podmiotom zamierzających realizować inwestycje w tej formule, a dotyczy to głównie zlikwidowania obowiązku sporządzania pracochłonnych i kosztochłonnych analiz wstępnych oraz zabezpieczenia interesów strony publicznej oraz strony prywatnej.

¹ W ustawie o PPP zawarto jako część integralną ustawy odniesienie do ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o finansowaniu dróg publicznych i kilku innych, w których wprowadzono zmiany umożliwiające zawieranie umów PPP.

6. Zakończenie

Zastosowanie formuły PPP przy odpowiednim zagwarantowaniu interesów stron w nim uczestniczących może przynieść wymierne korzyści społeczeństwu i państwu. Jednak mimo niewątpliwych korzyści może powodować również niedogodności (np. konieczność poniesienia znacząco wyższych kosztów transakcyjnych, ryzyko wystąpienia kosztów agencyjnych na skutek asymetrii informacji, a także generalnie osłabienie pozycji negocjacyjnej władz publicznych), których wystąpienie w większej skali może zagrozić efektywności całego przedsięwzięcia.

Przesłanką, która winna być uwzględniana w procesach podejmowania decyzji odnośnie do sposobu prowadzenia i finansowania projektu publicznego, są przyszłe korzyści dla społeczeństwa. Zasadność wdrażania PPP występuje wówczas, gdy korzyści społeczne będą wyższe niż przy innych sposobach finansowania inwestycji.

Mimo zwiększającego się zapotrzebowania na inwestycje publiczne w Polsce, zarówno na szczeblu kraju, jak i samorządów terytorialnych, głównie w zakresie projektów drogowych i kolejowych, przygotowania infrastruktury sportowej i towarzyszącej do Euro 2012, dostosowania infrastruktury w różnych sektorach do wymogów UE i międzynarodowych standardów (wodociągi i kanalizacja, służba zdrowia, więziennictwo), rozwiązania pilnych problemów transportu miejskiego (budowa i przebudowa dróg miejskich, mostów, trakcji tramwajowych), poprawienia jakości życia mieszkańców (projekty parkingowe, nowe budynki użyteczności publicznej, dworce kolejowe, parki wodne, stadiony, hale widowiskowo-sportowe, centra kongresowe) [Kozłowski 2009] oraz zwiększającego się niedoboru środków budżetowych instytucja PPP nadal rozwija się bardzo ostrożnie. Samorządy terytorialne z jednej strony są zainteresowane możliwością pozyskania dodatkowych źródeł finansowania, natomiast z drugiej nadal przeważają obawy przed włączeniem sektora prywatnego w sferę zarezerwowaną dotychczas dla sektora publicznego. Co więcej, praktyka pokazuje, że obawy takie nie są bezpodstawne, a w dużej mierze dotyczą ryzyka wystąpienia asymetrii informacji w relacjach z sektorem prywatnym, niestabilności przepisów prawnych, ich niedoprecyzowania i swobody interpretacyjnej. Przykładowo, brak precyzji w wydanym w grudniu 2010 r. Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie długu publicznego spowodował duży niepokój wśród samorządów terytorialnych i prawdopodobnie na długi czas zahamuje wiele inicjatyw w kierunku wdrażania projektów w ramach PPP [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010].

Wydaje się, że sposobem na przełamanie obaw i niepokojów jest systematyczne upowszechnianie idei PPP, wskazywanie pozytywnych przykładów implementowania PPP, a przede wszystkim wprowadzenie rygorystycznej dyscypliny w wydawanych aktach prawnych pod kątem ich kompatybilności z terminologią, dyrektywami unijnymi i innymi przepisami prawa w kraju. Jednak nie należy oczekiwać, że szersze stosowanie PPP stanie się najważniejszym sposobem niwelowania luki infrastrukturalnej w kraju. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania powiązań

między sektorem publicznym i sektorem prywatnym PPP może stanowić uzupełniająca źródło finansowania inwestycji publicznych, i to w zakresie gwarantującym sektorowi prywatnemu satysfakcjonujący zwrot z zaangażowanych środków.

Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Finnerty J.D., *Project Financing. Asset Based Financial Engineering*, John Wiley & Sons Inc, New York 1996.
- Gminy chcą korzystać z nowych przepisów, „Rzeczpospolita” 2009, nr 132 (8338).
- Herbst I., *Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego*, IX Doroczny Szczyt Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa [2009], materiał niepublikowany.
- Kozłowski K., *Identyfikacja, ocena i określenie priorytetów w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, IX Doroczny Szczyt Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa [2009a], materiał niepublikowany.
- Kozłowski K., *Możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorach sportu, rekreacji i budownictwa komunalnego*, IX Doroczny Szczyt Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa [2009b], materiał niepublikowany.
- Polio G., *International Project Analysis & Financing*, Macmillan Press Ltd., Houndmills 1999.
- Partnerstwo publiczno-prywatne coraz bliżej*, www.mgio.gov.pl (24.10.2005).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu skarbu państwa (DzU z 29 grudnia 2010 nr 252, poz. 1692).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU nr 125.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, DzU nr 125.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 125.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU z 2009 nr 19, poz. 101.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o PPP, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa [2008], s. 3, materiał niepublikowany.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLAND

Summary: Public-Private Partnership (PPP) is treated as an alternative possibility to solve problems of insufficient public infrastructure. In practice there are several forms of PPP activities with different share of private capital. Successful implementation of PPP demands a fulfilment of some factors, such as economic efficiency, political and social environment, technical requirements, and first of all – legal regulations. In Poland there are some serious obstacles disturbing the development of PPP projects despite huge investment needs to cover infrastructure gaps. Actually there are some changes, mainly in legal environment, and also in social and political approach which can involve more active PPP development in Poland.