

Magdalena Majchrzak

Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta konkurencyjności regionu

Ekonomiczne Problemy Usług nr 75, 229-242

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

dr MAGDALENA MAJCHRZAK
Uniwersytet Szczeciński

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO DETERMINANTA KONKURENCYJNOŚCI REGIONU¹

Streszczenie

Postępujący rozwój życia społecznego i gospodarczego sprawia, że polskie samorzady stają przed coraz większą liczbą złożonych zadań. Nowe zadania nie zawsze wiążą się z dostępem do nowych środków finansowych. Nie zwalnia to ich jednak z odpowiedzialności za świadczenie usług użyteczności publicznej. Powstaje zatem sytuacja, w której istnieje konieczność wygospodarowania środków na dodatkowe zadania. Niewystarczający dopływ dochodów w połączeniu z przestarzałą infrastrukturą skutkuje deficytem budżetowym. Efektem jest zadłużanie się regionów. W związku z niedostatkiem systemu finansowania z budżetu krajowego lub UE, władze samorządowe zmuszone są do poszukiwania nowych rozwiązań i źródeł finansowania. Rozwiązaniem przedstawionych dylematów może być współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym. Współpraca ta może przyczynić się do podniesienia jakości świadczenia usług i unowocześnienia infrastruktury społeczno-ekonomicznej. Te elementy wpłyną na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności regionu.

Wprowadzenie

Stawianie nowych zadań przed jednostkami samorządu terytorialnego nie zawsze wiąże się z dostępem do nowych środków finansowych. Nie zwalnia to ich jednak z odpowiedzialności za świadczenie usług użyteczności publicznej. Powstaje zatem sytuacja, w której istnieje konieczność wygospodarowania środków na dodatkowe zadania. Niewystarczający dopływ dochodów w połączeniu z przestarzałą infrastrukturą skutkuje deficytem budżetowym. Efektem jest zadłużanie się regionów. W 2011 roku zadłużenie samych tylko miast wojewódzkich wyniesie 19,7 mld zł, a po uwzględnieniu spółek, w których samo-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2011 jako projekt badawczy „Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego”. Projekt badawczy własny nr N N114 304137.

rzędy mają udziały nawet 27,4 mld zł². Zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi zarządzanie długiem publicznym, wzrost zobowiązań samorządów może doprowadzić do niemożności pozyskania nowych zwrotnych środków inwestycyjnych. Doprowadziłoby to także, poprzez brak środków na dysponowanie wkładem własnym, do niemożności uzyskania funduszy unijnych. W związku z niedostatkami systemu finansowania z budżetu krajowego lub UE, władze samorządowe zmuszone są do poszukiwania nowych źródeł finansowania. Rozwiązaniem przedstawionych dylematów może być współpraca sektora publicznego z dysponującym zasobami kapitałowymi sektorem prywatnym. Współpraca ta może przyczynić się do podniesienia jakości świadczenia usług i unowocześnienia infrastruktury społeczno-ekonomicznej. Te elementy wpłyną na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności regionu.

Przedstawione przesłanki pragmatyczne oraz istotność problemu zadecydowały o podjęciu rozważań w ramach tematu „Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta konkurencyjności regionów”. Celem publikacji jest przedstawienie modeli współpracy oraz specyfiki partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a także jego wpływu na konkurencyjność regionu. W artykule przyjęto, że konkurencyjność regionu jest to jego umiejętność do przedstawienia korzystniejszej oferty od innych uczestników strony podaźowej rynku.

Interpretacja partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest definiowane w zróżnicowany sposób. Zdaniem J. Stefanowicza mianem PPP należy określać „wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych”³. Natomiast B. Korbus definiuje PPP jako formę zarządzania opartą na prawach rynkowych oraz jako sposób współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi”⁴. Jest to definicja szeroka obejmująca wszelkie formy współpracy sektora publicznego i prywatnego przy świadczeniu usług publicznych.

Znacznie węższe ujęcie problemu proponuje M. Moszoro, który definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i pu-

² A. Cieślak, *Czy miasta ukrywają długi?*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 78, s. B4.

³ J. Stefanowicz, *Co zmienić by rozwinąć partnerstwa publiczno-prywatne w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

⁴ B. Korbus, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1–2, s. 82.

bliczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz mniej lub bardziej solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”⁵.

Według K. Brzozowskiej partnerstwo publiczno-prywatne jest „formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia”⁶.

Przedstawione interpretacje zbliżone są do wskazań przepisów prawa w tym zakresie. W prawie międzynarodowym brak jest regulacji bezpośrednio dotyczących PPP. Pojawia się ono jako postulat w pracach UNDP, UNDESA, UNCSD⁷. Prawo Unii Europejskiej to też raczej zbiór zaleceń niż twardych wytycznych. W szczególności należy tu wskazać na⁸:

1. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego z 2003 r.
2. Zieloną Księgę w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z 30 kwietnia 2004 r.
3. Opinię Komitetu Regionów w sprawie Zielonej Księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z 17 października 2004 r.
4. Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej Księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z 27 października 2004 r.
5. Opinię Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów — Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej z 23 lutego 2005 r.
6. Wytyczne Eurostatu dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego z 11 lutego 2004 r.

⁵ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 27.

⁶ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2006, s. 11.

⁷ T. Borys, *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Białystok 2003, s. 196.

⁸ M. Perkowski, *Międzynarodowa natura partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2009, s. 130.

Komisja Europejska także nie definiuje jednoznacznie PPP, a jedynie określa pewne ramy, w których mieszczą się zróżnicowane relacje pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym⁹. Pomimo jednak braku „twardego prawa” UE w zakresie PPP obowiązują w nim zasady dotyczące partnerstwa, m.in. zakaz dyskryminacji, wolność gospodarcza, ochrona konkurencji, troska o interes publiczny. Państwo członkowskie, w tym Polska muszą je szanować. Dlatego też polski ustawodawca powinien uwzględnić prawo Unii Europejskiej, co stara się robić.

Aktualnie również w Polsce panuje bardzo dobry klimat dla rozwoju partnerstwa. Korzyści z realizacji inwestycji w tym modelu dostrzegają zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i samorządowej. Przygotowywanych jest wiele projektów do realizacji w tym trybie na terenie całej Polski, w różnych sektorach gospodarki. W lutym 2009 roku weszły w życie dwie mające podstawowe znaczenie dla partnerstwa publiczno-prywatnego ustawy – Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym („Ustawa o PPP”) oraz Ustawa z 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi („Ustawa o Koncesji”). W nowej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym określono, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W porównaniu do poprzedniej ustawy inaczej zdefiniowano pojęcia partnera publicznego i partnera prywatnego. Partner prywatny to przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny, natomiast podmiot publiczny to:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- b) inna niż określona w punkcie a) osoba prawna utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty wskazane w punkcie a) i b), pojedynczo, wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50%,
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji,
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym,

⁹ Kluczowe kwestie z punktu widzenia Komisji Europejskiej w ramach realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP przedstawiono w: European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, EU, Bruxelles, January 2003, s. 8–10.

– mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

c) związki podmiotów, o których mowa w punktach a) i b)¹⁰.

Nowe ustawy porządkują przepisy dotyczące szeroko rozumianej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych oraz upraszczają wymogi dla realizacji projektów. Nowa Ustawa o PPP, zastępując dotychczasowe przepisy, zniosła m.in. wymóg przeprowadzania skomplikowanych analiz przed realizacją projektów, zaś Ustawa o Koncesji wprowadziła do polskiego systemu prawa koncesję na usługi oraz nową procedurę wyboru partnera prywatnego opartą na negocjacjach. Ten kierunek rozwoju można uznać za słuszny – należy przecież pamiętać, że PPP najlepiej rozwija się w tych krajach, gdzie nie jest regulowane ustawą (Wielka Brytania) bądź gdzie ustawa zawiera jedynie regulacje o charakterze ramowym (Irlandia)¹¹.

Główne modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Według PPP prywatni inwestorzy angażują się długoterminowo w realizację publicznych inwestycji, a także biorą udział w świadczeniu usług. Strony dzielą się odpowiednio odpowiedzialnością, kosztami i zyskiem. Współpraca ta może być korzystna, gdy sektor publiczny nie jest w stanie samodzielnie wykonać pewnych inwestycji i ponosić kosztów eksploatacji. Natomiast prywatni inwestorzy zainteresowani są szybkim wykonaniem projektu i powodzeniem całej inwestycji w długim okresie, bowiem od tego zależą ich przyszłe ustabilizowane zyski. Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada, że każdy z partnerów przejmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. Przy czym im większe ryzyko bierze na siebie jedna ze stron, tym większy powinna mieć udział w zyskach z danego przedsięwzięcia. Unia Europejska preferuje inwestycje przeprowadzone metodą *Public-Private Partnership*, chociaż zwolennicy tego rozwiązania uważają, że program ten jest szczególnie pomocny krajom rozwijającym się, które stosunkowo niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej. Metodę tą w ramach różnych rozwiązań instytucjonalnych stosuje m.in. Polska. Uwzględniając zakres zadań partnera prywatnego, można wyróżnić wiele modeli PPP, które można sklasyfikować w cztery główne grupy¹²:

1. Prywatny outsourcing.
2. Grupa modeli BOT.

¹⁰ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.

¹¹ A. Ferek, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Lovells, Warszawa 2009, s. 4.

¹² Modele PPP stanowią opracowanie własne na podstawie: European Comission, *Guidelines...*

3. Grupa modeli opartych na koncesji.

4. Grupa modeli BOO.

Istnieje kilka możliwości zastosowania outsourcingu z sektora prywatnego.

Należą do nich:

- usługi kontraktowe (krótkookresowe),
- kontrakty operacyjno-zarządcze (średniookresowe),
- leasing (5–15 lat),
- *Design-Build* (Projektowanie-Budowa) lub *Design-Bid-Build* (Projektowanie-Przetarg-Budowa).

W celu wypełnienia szczególnych zadań, jednostki publiczne mogą zawierać umowy krótkookresowe (od kilku miesięcy do kilku lat) o świadczenie usług. Swoim zakresem taka umowa może obejmować np. inkasowanie opłat, instalację, konserwację oraz prowadzenie odczytu urządzeń mierzących w sektorze gospodarki wodnej, zbieranie odpadów lub zapewnienie i konserwację pojazdów czy też innych systemów technicznych. Umowy takie umożliwiają jednostkom publicznym korzystanie ze szczególnych ekspertyz technicznych sektora prywatnego, zarządzanie kwestiami pracowniczymi, a także potencjalną redukcję kosztów. Niemniej jednak w przypadku usług kontraktowych obowiązki w zakresie zarządzania oraz inwestycji pozostają bezpośrednio w gestii właściciela publicznego.

Publiczne jednostki wykorzystują średniookresowe kontrakty operacyjno-zarządcze do przenoszenia odpowiedzialności za obsługę i zarządzanie majątkiem na sektor prywatny. Przyczynia się to nierzadko do podnoszenia efektywności i zaawansowania technologicznego. Kontrakty operacyjno-zarządcze to sposób na przenoszenie odpowiedzialności za określony zakład, urządzenie lub usługę świadczoną przez właściciela infrastruktury. Niemniej jednak odpowiedzialność za decyzje inwestycyjne nadal spoczywa na organie publicznym. Kontrakty operacyjno-zarządcze są szczególnie stosowne w przypadku sektorów przechodzących przemianę, w których obowiązujące ramy regulacyjne i prawne nie dopuszczają w danym momencie istotnego udziału sektora prywatnego. Kontrakty mogą być pomocne także w budowie zaufania między sektorem publicznym a prywatnym, na rynkach, na których istnieje niewielkie doświadczenie w zakresie PPP. Ten model PPP stanowi także sposób dla sektora prywatnego na badanie zagrożeń na niepewnych rynkach przy minimalizowaniu ryzyka. Ten model PPP zwykle wpływa na podniesienie jakości świadczonych usług, nie gwarantuje jednak poszerzenia asortymentu usług czy też obniżenia cen świadczonych usług.

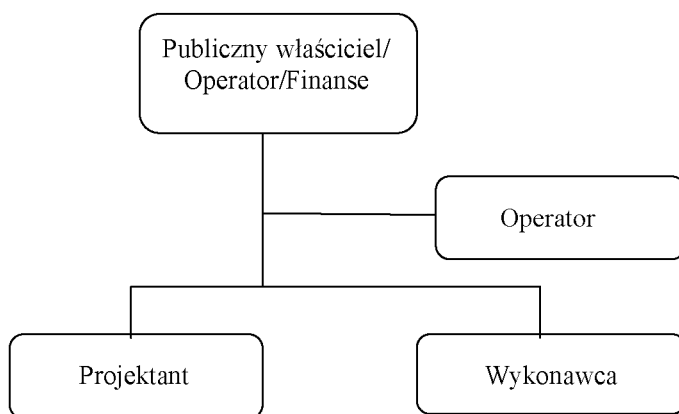
Transakcje leasingowe różnią się od usług kontraktowych i kontraktów operacyjno-zarządczych tym, że przenoszą ryzyko handlowe na partnera z sektora prywatnego. Podobieństwo leasingu do dwóch pozostałych modeli polega na tym, że odpowiedzialność za zwiększenie kapitału oraz rozwój sieci nadal spoczywa na właścicielu z sektora publicznego. W niektórych przypadkach jednak oddający w leasing może ponosić odpowiedzialność za określone rodzaje napraw lub remontów. Zgodnie z odpowiednimi warunkami, spółki prywatne zawierające umowy leasingu mogą również dokonywać celowych powiększeń kapitału w celu poprawy efektywności w zakresie funkcjonowania oraz poziomów zysku. Jednakże odpowiedzialność za planowanie i finansowanie całościowych inwestycji oraz programy rozwojowe nadal spoczywa na właścicielu z sektora publicznego. Porozumienia leasingowe mogą trwać od pięciu do piętnastu lat. Są one odpowiednie tylko w odniesieniu do systemów infrastruktury generujących niezależne strumienie dochodów i często są wykorzystywane w sektorze transportu publicznego i gospodarki wodnej. Leasing zatem wiąże się z pobieraniem pożytków przez sektor prywatny z majątku publicznego. Podmiot prywatny płaci stałe raty leasingowe oraz zobowiązany jest do udostępniania dobra. Ryzyko ekonomiczne ponosi właściciel prywatny, natomiast odpowiedzialność za zasilanie kapitałowe leży po stronie sektora publicznego.

W modelach PPP typu *Design-Build* oraz *Design-Bid-Build* właściciel prywatny ponosi odpowiedzialność za prawidłowe zdefiniowanie celów. Sektor publiczny jest jednak nadal właścicielem majątku. Takie modele mogą być stosowane w przypadku projektów wymagających małych nakładów operacyjnych, a jednocześnie takich, w których sektor publiczny pragnie utrzymać władzę decyzyjną i odpowiedzialność operacyjną. Prywatny outsourcing schematycznie przedstawiono na rysunku 1.

Grupa modeli BOT (*Build-Operate-Transfer*; Budowa-Użytkowanie-Przeniesienie) wiąże się z przeniesieniem odpowiedzialności za projektowanie, konstruowanie oraz funkcjonowanie określonego urządzenia lub grupy aktywów na partnera z sektora prywatnego. Ten sposób projektowania jest praktykowany przez kilka rządów na całym świecie i jest określany wieloma różnymi nazwami, np. realizacja „pod klucz” oraz system BOT. Podejście BOT łączy odpowiedzialność za zwykle rozdzielne funkcje – projektowanie, konstruowanie oraz utrzymanie – w ramach jednego podmiotu. To daje partnerom możliwość czerpania wielu korzyści, do których należą m.in.:

- możliwość dostosowania urządzeń oraz materiałów konstrukcyjnych, które będą wykorzystywane,

- zobowiązanie wykonawcy do ustanowienia długoterminowego programu utrzymania wraz z oszacowaniem związanych z tym kosztów,
- możliwość opracowania przez wykonawcę właściwego planu utrzymania obowiązującego przez cały okres trwania projektu, który uwzględnia pojawiające się potrzeby, co znacznie ogranicza ryzyko związane z przedsięwzięciem.



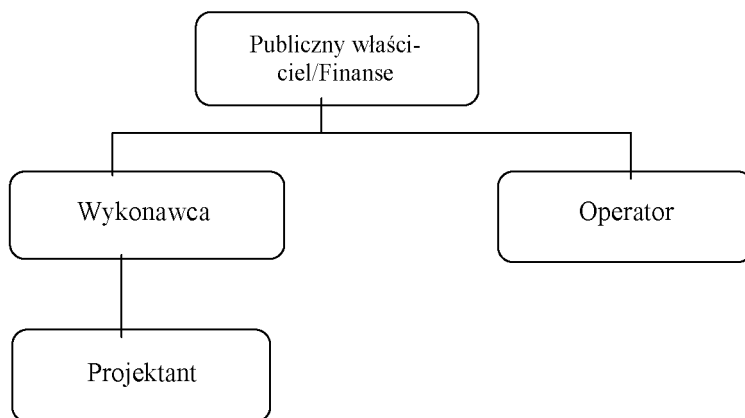
Rys. 1. Model prywatnego outsourcingu.

Źródło: European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, Bruxelles, January 2003, s. 18.

W podejściu BOT jednak, sektor publiczny zrzeka się wielu funkcji kontrolnych, które zwykle posiada w przypadku bardziej tradycyjnych projektów. Należy również zauważyć, że zintegrowane podejście BOT nie zwalnia właścicieli z sektora publicznego od obowiązku finansowania usprawnień infrastruktury związanych z przedsięwzięciem. Uwzględniając wszystkie etapy, od przygotowania projektu poprzez obsługę, umowy BOT mogą trwać do dwudziestu lat lub dłużej. Obejmują one obsługę głównych systemów infrastruktury, takich jak oczyszczalnie ścieków lub systemy przewozowe. Grupa modeli BOT dotyczy projektów o złożonych wymaganiach operacyjnych. Mogą występować w formie:

- BOT (*Build-Operate-Transfer*) – Budowa-Użytkowanie-Przeniesienie,
- DBO/DBOT (*Design-Build-Operate/Design-Build-Operate-Transfer*) – Projektowanie-Budowa-Użytkowanie/Projektowanie-Budowa-Użytkowanie-Przeniesienie.

Modele BOT mogą obejmować programy finansowane zarówno ze źródeł prywatnych, jak i publicznych jednak operatorem jest zawsze podmiot prywatny. Schematycznie model BOT przedstawiono na rysunku 2.



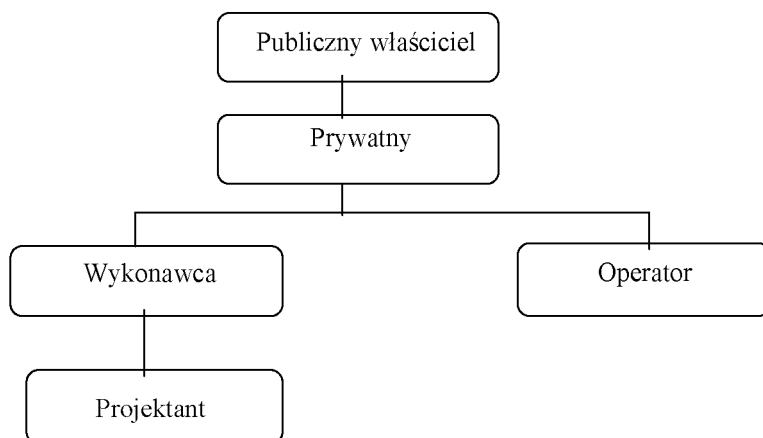
Rys. 2. Grupa modeli BOT

Źródło: European Commission, *Guidelines...*, s. 18.

W grupie modeli opartych na koncesji partner prywatny jest operatorem i inwestorem. System koncesji utrzymuje jednak własność po stronie sektora publicznego. Sektor publiczny odpowiada za zapewnienie właściwego wykorzystania oraz utrzymania aktywów w okresie obowiązywania koncesji, a także za jego zwrócenie w należytym stanie po wygaśnięciu koncesji. Istnieje możliwość udzielenia koncesji na budowę i modernizację nowych lub rozbudowę istniejących instalacji. Koncesji udziela się zazwyczaj na podstawie wielu kryteriów. Uwzględnia się m.in. ostateczną cenę oferowaną użytkownikom, poziom wsparcia finansowego wymaganego od rządu lub innych podmiotów udzielających koncesji oraz zdolność do wdrożenia projektu. Koncesje często obowiązują przez okres 25 do 30 lat, lub nawet dłużej. W przypadku koncesji koszty rekompensowane są z opłat uiszczanych przez użytkownika. W tej grupie mogą występować następujące rodzaje modeli:

- Koncesje DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*) – Projektowanie-Budowa-Finansowanie-Zarządzanie,
- Koncesje DBFMO (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*) – Projektowanie-Budowa-Finansowanie-Utrzymanie-Zarządzanie,
- BOOT – Budowa-Własność-Użytkowanie,
- BTO – Budowa-Przeniesienie-Zarządzanie,
- Koncesje na utrzymanie.

Modele z grupy DBFO są szczególnie wskazane do stosowania w sytuacji ograniczonych możliwości finansowych sektora publicznego. Schematycznie zostały przedstawione na rysunku 3.



Rys. 3. Grupa modeli opartych na koncesji.

Źródło: European Commission, *Guidelines...*, s. 18.

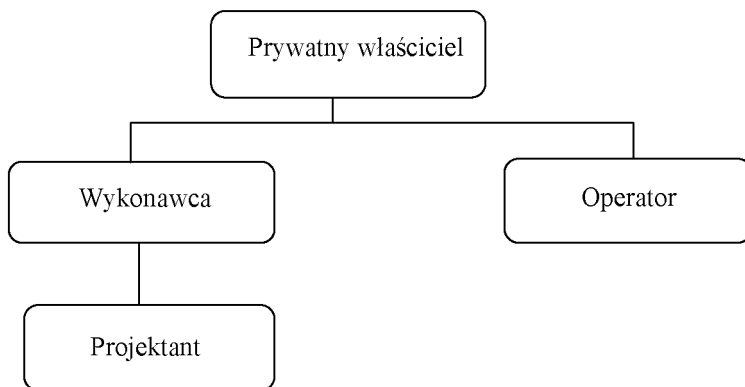
W grupie modeli BOO (*Build-Own-Operate*; Budowa-Własność-Zarządzanie) sektor prywatny jest właścicielem, inwestorem i operatorem. Rząd pełni rolę regulatora. Jest to rozwiązanie odpowiednie dla większości projektów infrastrukturalnych, ale jednocześnie trudne do przeprowadzenia w branżach o dużym znaczeniu strategicznym dla państwa. W grupie tej występują dwa rodzaje modeli:

- sprzedaż majątku publicznego podmiotowi prywatnemu,
- sprzedaż udziałów w podmiocie publicznym podmiotowi prywatnemu.

W przypadku pełnego zbycia aktywów, cały majątek zakładu użyteczności publicznej sprzedaje się albo jednemu inwestorowi indywidualnemu, albo grupie inwestorów. Jest to rozwiązanie zbliżone do udzielania koncesji, ponieważ wiąże się z przekazaniem sektorowi prywatnemu pełnej kontroli nad inwestycją oraz obsługą i utrzymaniem jakichkolwiek aktywów stanowiących własność spółki. Jednakże w przeciwieństwie do koncesji, zbycie aktywów jest równoznaczne z przekazaniem sektorowi prywatnemu własności aktywów, przy czym własność ta ma charakter trwały. Rząd zrzeka się dalszej kontroli, utrzymuje jedynie rolę regulacyjną, chroniąc konsumentów przed stosowaniem cen monopolistycznych oraz, w niektórych przypadkach, wymagając minimalnego zakresu nadzorowania utrzymania i inwestycji. Jest to rozwiązanie obciążone szczegól-

nym ryzykiem wtedy, gdy dotyczy aktywów o szczególnym znaczeniu dla kraju (np. zasoby wodne, sieć autostrad). Oprócz przeszkód ideologicznych, mogą również pojawić się kwestie natury konstytucyjnej oraz legislacyjnej. Jednakże w przypadkach, gdy lokalne możliwości w zakresie zarządzania są na wysokim poziomie, a ponadto istnieją inwestorzy lokalni zainteresowani wspieraniem takiego przedsięwzięcia, zbycie aktywów może stanowić sposób na osiągnięcie efektywności sektora prywatnego przy jednoczesnym kontrolowaniu aktywów – oraz dochodów, jakie generują – w ramach kraju.

W przypadku częściowego zbycia aktywów, określona część aktywów pozostaje własnością rządu, który chce zachować określony poziom kontroli nad zarządzaniem aktywami. W takich przypadkach, podział odpowiedzialności między sektorem publicznym i prywatnym ma charakter mieszany. Dla sektora publicznego, częściowe zbycie aktywów jest sposobem na przyciągnięcie kapitału prywatnego oraz zachęcenie do poprawy efektywności w zakresie funkcjonowania i zarządzania, przy jednoczesnej ochronie konsumentów publicznych oraz aktywów o szczególnym znaczeniu dla kraju. Szczegółowe uzgodnienia dotyczące podziału odpowiedzialności w odniesieniu do decyzji w zakresie zarządzania oraz inwestycji są uzależnione od podziału aktywów, a także od podziału kosztów. W związku z tym, należy je ustalać dla każdego przypadku odrębnie. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że sektor publiczny przekaze partnerowi prywatnemu możliwie najszerszy zakres kosztów. Jednakże aby częściowe zbycie aktywów było atrakcyjne dla inwestorów prywatnych, należy ustalić rozsądny poziom możliwości czerpania zysków z inwestycji. Schematycznie model BOO przedstawiono na rysunku 4.



Rys. 4. Grupa modeli BOO

Źródło: European Commission, *Guidelines...*, s. 18.

Przedstawione grupy modeli PPP nie stanowią zbioru zamkniętego. Proces PPP charakteryzuje się bowiem niezwykle dynamiczną, a szczegóły uzgodnień między stronami dostosowuje się do poszczególnych projektów. Jednocześnie wiele elementów wykorzystywanych przy projektowaniu oraz tworzeniu struktury partnerstwa (np. warunki umów, wkłady rzeczowe, instrumenty finansowania lub dotacje) można wykorzystać przy wielu różnych podejściach PPP. Nie istnieje zatem „najlepszy” model struktury PPP.

Wybór jednego z zaprezentowanych modeli PPP jest uzależniony od lokalnych potrzeb i możliwości danego regionu oraz jego władz. Jeżeli władzom lokalnym zależy na poprawie efektywności świadczenia usług, zalecane jest dokonanie wyboru pomiędzy leasingiem a kontraktem menedżerskim. Z kolei gdy niezbędna jest rozbudowa systemów komunalnej infrastruktury technicznej, właściwy jest wybór koncesji, przeniesienia prawa własności lub umowy typu budowa-eksploatacja-przekazanie.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest długoterminowym partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub dostarczenia usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny. PPP daje większe korzyści społeczne niż realizacja inwestycji lub dostarczanie usług metodą tradycyjną. Wiąże się z podziałem ryzyka pomiędzy partnerów, przy czym każdy z partnerów przejmuje te ryzyka, którymi najlepiej umie zarządzać. Z ryzykiem związana jest też odpowiedzialność, którą ponoszą obie strony, a ta uzależniona jest m.in. od wybranego modelu PPP. Największą odpowiedzialność sektor prywatny ponosi w przypadku wyboru modelu z grupy BOO, a najmniejszą w przypadku prywatnego outsourcingu.

Wykonawcy z sektora prywatnego stają się długoterminowymi usługodawcami, łącząc wiele obowiązków. W wyniku tego, podmioty samorządowe coraz częściej pełnią funkcję organów nadzorujących i koncentrują swoją uwagę na planowaniu usług, monitorowaniu i zarządzaniu umową, a nie na bezpośrednim zarządzaniu i świadczeniu usług. Skutkiem tego, świadczenia publiczne realizowane są przez sektor prywatny. Właściwie zaprojektowane PPP mogą przynosić społeczeństwu i regionowi istotne korzyści. Główne korzyści wynikające z PPP to¹³:

1. Szybsza modernizacja, budowa infrastruktury – PPP często umożliwia sektorowi publicznemu konwersję zadatkowanych wydatków kapitałowych na

¹³ European Commission, *Guidelines...*, s. 15–16.

ciągle płatności za świadczone usługi. Umożliwia to realizację projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego (przez ograniczenie wydatków publicznych albo wskutek rocznych cykli budżetowych), zwiększając tym samym zapotrzebowanie na inwestycje.

2. Szybsze wdrożenie projektu – obarczenie sektora prywatnego odpowiedzialnością za projekt i budowę, w połączeniu z płatnościami związanymi z dostępnością usług, stanowi istotne zachęty dla sektora prywatnego do przedstawienia projektów kapitałowych w krótszym terminie.
3. Ograniczone koszty całkowite – projekty PPP, które wymagają świadczenia usług w zakresie funkcjonowania i utrzymania, stanowią dla sektora prywatnego silne zachęty do minimalizacji kosztów przez cały okres trwania projektu, co jest z natury trudne do osiągnięcia w ramach ograniczeń tradycyjnego budżetowania sektora publicznego.
4. Lepsze rozmieszczenie ryzyka – podstawową zasadą wszelkich PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach. Celem jest raczej optymalizacja, a nie maksymalizacja przeniesienia ryzyka.
5. Lepsze zachęty do wdrożenia projektu – obarczenie wykonawcy z sektora prywatnego ryzykiem związanym z projektem powinno stanowić dla niego zachętę do poprawy w zakresie zarządzania i wdrażania danych projektów. Zgodnie z większością projektów PPP wykonawca z sektora prywatnego otrzymuje pełną należność wyłącznie w przypadku spełnienia norm wymaganych w sposób ciągły w odniesieniu do danej usługi.
6. Lepsza jakość usługi – doświadczenie międzynarodowe pokazuje, że jakość usługi świadczonej w ramach PPP jest często lepsza niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego. Może to wynikać z oszczędności skali, wprowadzenia innowacji w świadczeniu usług lub z realizacji zachęt i kar uwzględnionych zwyczajowo w umowie PPP.
7. Generowanie dodatkowych przychodów – sektor prywatny może mieć możliwość generowania dodatkowych przychodów od stron trzecich, ograniczając tym samym koszty wszelkich wymaganych subwencji ze strony sektora publicznego. Dodatkowy przychód może zostać wygenerowany przez wykorzystanie rezerwowych zdolności czy rozporządzeniem nadwyżką aktywów.
8. Zwiększenie zakresu zarządu publicznego – przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, urzędnicy administracji rządowej będą pełnili funkcje regulacyjne i zamiast codziennego zarządzania

świadczeniem usług, skoncentrują się na ich planowaniu oraz monitorowaniu procesu ich wdrażania. Ponadto poprzez stworzenie konkurencji w zakresie usług publicznych, PPP umożliwiają porównanie usług publicznych z normami rynkowymi.

PPP jest odpowiedzią na ograniczenia napotymane przez rządy, które muszą poszukiwać nowych sposobów finansowania inwestycji infrastrukturalnych i metod dostarczania usług publicznych. Naturalnym kierunkiem jest koncepcja zaangażowania inwestorów prywatnych w realizację tych zadań. Postępująca prywatyzacja w sektorze usług komunalnych oraz rozwój międzynarodowych dostawców usług publicznych pokazały, że podmioty prywatne dobrze radzą sobie z zadaniami, które do tej pory były zarezerwowane głównie dla sektora publicznego. Ta forma partnerstwa przyczynia się do podniesienia jakości świadczenia usług publicznych, rozszerzenia ich oferty, a także do unowocześnienia infrastruktury społeczno-ekonomicznej, co pozytywnie wpływa na ocenę regionu przez społeczeństwo i potencjalnych inwestorów, świadcząc tym samym o jego konkurencyjności.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A DETERMINANT OF COMPETITIVENESS IN THE REGION

Summary

The progressive development of social and economic causes that Polish local governments are faced with an increasing number of complex tasks. The new task is not always associated with access to new resources. This does not absolve them from liability, however, for the provision of public services. Situation arises where there is a need to find funds for additional tasks. Inadequate supply of revenue, combined with an outdated infrastructure, the effect of budget deficit. The result is borrowing regions. The result is borrowing regions. In view of the shortcomings of the system of financing the national budget or the EU, local authorities are forced to seek new solutions and sources of funding. The solution presented dilemmas may be public sector cooperation with the private sector. This cooperation can help to improve the quality of services and upgrading the socio-economic infrastructure. These elements will affect the attractiveness and competitiveness of the region.