

Magdalena Majchrzak

Formy partnerstwa publiczno-prywatnego a realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 77, 208-219

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.

MAGDALENA MAJCHRZAK

Uniwersytet Szczeciński

**FORMY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO
A REALIZACJA ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO W POLSCE¹**

Wprowadzenie

Za formalny początek partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce można uznać wejście w życie pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym 7 października 2005 roku.

Stworzenie ram prawnych spowodowało stopniowy wzrost zainteresowania realizacją inwestycji w formule PPP. W Polsce rynek ten jednak nie jest nadal wystarczająco rozwinięty. Świadczy o tym fakt, iż zawarto jedynie kilkanaście umów w tej formule, w tym umowy na budowę i eksploatację niektórych odcinków autostrad, gdzie procedura wyboru partnera prywatnego nie odbywa się w oparciu o ustawę o PPP, ale o ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Stosunkowo niewielka jest też średnia wartość projektu PPP w Polsce, która oscyluje w granicach 15 mln zł, podczas gdy według standardów światowych jest to 150 mln euro².

Tymczasem możliwości wykorzystania PPP są bardzo szerokie. Skłaniać do tej formy inwestycji może m.in. wzrastające zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W 2011 roku zadłużenie samych tylko miast woje-

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 NN 114 304137).

² L. Bogusz, *Czy można już mówić o rozkwicie PPP w Polsce?*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 92, dodatek „Szkolenia i Konferencje”, s. 3.

wódkich wyniesie 19,7 mld zł, a po uwzględnieniu spółek, w których samorządy mają udziały nawet, 27,4 mld zł³. 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 administracja rządowa i lokalna zmuszona jest do poszukiwania nowych źródeł finansowania swoich zadań. Rozwiązaniem przedstawionych dylematów może być współpraca sektora publicznego z dysponującym zasobami kapitałowymi sektorem prywatnym. Przedstawione przesłanki pragmatyczne oraz istotność problemu zadecydowały o podjęciu rozważań w ramach tematu „Formy partnerstwa publiczno-prywatnego a realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”.

Celem publikacji jest przedstawienie modeli współpracy, a także specyfiki tej szczególnej formy wspólnego działania sektora publicznego i prywatnego, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne. W rozważaniach przyjęto, że PPP to instrument wywiązywania się władzy rządowej z zadań publicznych, jakim jest świadczenie usług użyteczności publicznej.

1. Formy 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, ponieważ od tego zależą ich przyszłe ustabilizowane zyski. Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada, iż 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

³ A. Cieślak, *Czy miasta ukrywają długi?*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 78, s. B4.

tego rozwiązania uważają, iż program ten jest szczególnie pomocny krajom rozwijającym się, które stosunkowo niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej. Metodę tę w ramach różnych rozwiązań instytucjonalnych stosuje m.in. Polska. Uwzględniając zakres zadań partnera prywatnego, można wyróżnić wiele form PPP.

Pierwszą z nich jest **kontraktowanie** (*contracting-out*). W procesie tym jednostka samorządu terytorialnego pełni jedynie rolę organizatora usług. W kontraktowaniu można wyróżnić trzy podstawowe fazy:

1. Określenie polityki i strategii kontraktowania usług, które obejmuje:
 - „rozpoznanie rynku realizatorów usług komunalnych,
 - stworzenie warunków sprzyjających działaniu konkurencji,
 - ustalenie sposobów ochrony klientów przed konsekwencjami powstawania naturalnych lub administracyjnych monopolii,
 - określenie zadań dostawców różnego typu usług, które gmina chce kontraktować,
 - zdefiniowanie ilościowych i jakościowych parametrów tych usług,
 - sprecyzowanie wskaźników i mierników efektywności,
 - określenie sposobu ustalania i kontrolowania cen usług komunalnych,
 - opracowanie regulaminu przetargów”⁴.
2. Przygotowanie i przeprowadzenie przetargu. Faza ta w praktyce sprowadza się do właściwego przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i umowy (kontraktu). Specyfikację istotnych warunków zamówienia otrzymuje jako jedyne źródło informacji oferent przed przystąpieniem do przetargu, a zawiera ona:
 - określenie przedmiotu zamówienia,
 - opis kryteriów, którymi będzie się kierował zamawiający przy wyborze oferty (np. cena, zaplecze kadrowe, techniczne, doświadczenie),
 - określenie wymogu posiadania odpowiedniego zezwolenia na świadczenie niektórych usług komunalnych,
 - informacje dotyczące czasu realizacji danej usługi, sposobu obliczenia cen oferty i rodzaju wynagrodzenia.

⁴ K. Ostaszewska, *Kontraktowanie usług komunalnych*, „Wspólnota” 2000, nr 31, s. 19.

Do specyfikacji istotnych warunków zamówienia należy dołączyć wzór kontraktu, który jest podstawowym dokumentem wiążącym zamawiającego i wykonawcę. Umowa ta musi zawierać sformułowanie:

- „wymagań dotyczących kontraktowanych usług i ich standardów,
- rodzaju wynagrodzenia za świadczone usługi i sposobu jego walo-ryzacji,
- wysokości kar umownych, które strony muszą zapłacić w przypadku naruszenia zasad kontraktu,
- sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zakłóceń czy awarii,
- zapewnienia dostępu do informacji, również finansowych, umożliwiających monitorowanie realizacji kontraktu,
- algorytmu postępowania na wypadek ogłoszenia upadłości firmy wykonawcy”⁵.

Dołączenie wzoru kontraktu do SIWZ pozwala oferentowi na zapoznanie się z nią jeszcze przed przetargiem, a przystąpienie do niego oznacza zaakceptowanie jego warunków. Zatem rozstrzygnięcie przetargu umożliwia szybkie podpisanie umowy z kontrahentem przedstawiającym najkorzystniejszą ofertę.

3. Monitorowanie realizacji kontraktu. Faza monitorowania polega na stałym sprawdzaniu, czy wszystkie zapisy umowy są właściwie realizowane, i na wykrywaniu ewentualnych nieprawidłowości (szczególnie często występuje zawyżanie przez wykonawców kosztów w celu zwiększenia swoich dochodów). Właściwie skonstruowany system monitorowania powinien obejmować inspekcje w terenie, pozwalające na kontrolowanie jakości i zakresu wykonywanych usług, a także analizę raportów sporządzonych przez kontrahenta, obejmujących takie informacje, jak wysokość opłat za sprzęt i materiały.

Kontraktowanie usług publicznych jest procesem złożonym, a jego prawidłowa realizacja w dużej mierze zależy od wyboru właściwego oferenta, precyzności kontraktu oraz jakości strategii monitoringu. Jednak pomimo wielu niedogodności jest to rozwiązanie opłacalne dla jednostki samorządu terytorialnego, daje jej bowiem możliwości korzystania z potencjału konkurencji, co w efekcie prowadzi do świadczenia usług na możliwie najwyższym poziomie przy najniższych kosztach.

⁵ Ibidem.

Inną formą partnerstwa publiczno-prywatnego są przenoszące część odpowiedzialności z sektora publicznego na prywatny **kontrakty menedżerskie**. W takiej sytuacji zarządzanie przedsiębiorstwem może zostać powierzone na podstawie umowy osobie fizycznej lub prawnej. Umowa taka powinna określać:

- a) „obowiązki zarządcy w zakresie bieżącego zarządzania, zmian i usprawnień w przedsiębiorstwie,
- b) zasady wynagradzania,
- c) kryteria oceny efektywności zarządzania,
- d) odpowiedzialność za powierzone przedsiębiorstwo”⁶.

Kontrakty menedżerskie sprawdzają się głównie tam, gdzie konieczne jest podniesienie jakości już świadczonych usług, a nie tam gdzie np. nie ma jeszcze sieci infrastrukturalnej. Z tego powodu powinny mieć raczej charakter przejściowy na drodze do następnego etapu prywatyzacji usług.

Kolejną formą partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze usług publicznych jest **leasing**. „Według Międzynarodowego Standardu Rachunkowości nr 17 to umowa, na mocy której leasingodawca przekazuje leasingobiorcy prawo do użytkowania określonego dobra (środka trwałego) w określonym okresie w zamian za określone płatności”⁷. Umowa leasingowa ma następujące cechy:

- a) „przedmiot leasingu przez cały okres trwania umowy (i ewentualnie realizacji opcji zakupu) jest własnością leasingodawcy,
- b) czas trwania umowy jest dokładnie określony,
- c) zapłata za użytkowanie leasingowanego dobra jest zawsze wyrażona w pieniądzu,
- d) leasingodawca nie może odebrać przedmiotu leasingu w trakcie umowy, chyba że leasingobiorca nie spełnia ustalonych warunków”⁸.

Forma leasingu znajduje liczne zastosowania w praktyce komunalnej, szczególnie tam, gdzie istnieją duże możliwości wzrostu efektywności służb komunalnych przy jednoczesnych niskich potrzebach inwestycyjnych.

Następnym systemem dostarczania usług publicznych jest koncesjonowanie. „Koncesją w polskim systemie prawnym nazywamy akt administracyjny, uprawniający do wykonywania określonej działalności produkcyjnej lub usługowej”⁹.

⁶ Z. Jerzmanowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Gmina nie orkiestra*, „Wspólnota” 2000, nr 1, s. 20.

⁷ A. Bielawska, *Leasing – jako metoda finansowania inwestycji przedsiębiorstw*, w: Materiały na konferencję naukową „Ekstra 96”, Szczecin 1996, PTE, s. 22.

⁸ A. Bielawska, *Finanse przedsiębiorstw. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000, s. 169.

gowej w sferze objętej wyłącznością lub własnością państwa, w sposób i na warunkach określonych w ustawie, w których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesję”⁹. Koncesja może przybierać dwie formy. Pierwszą z nich jest koncesja z prawem wyłączności. „Polega ona na przyznaniu prywatnej firmie monopolu na świadczenie określonej usługi, zazwyczaj przy zachowaniu prawa do regulowania jej ceny przez państwo”¹⁰. Drugą formą są koncesje zwykle, przyznawane wszystkim, którzy spełnią określone warunki (usługi firm taksówkowych).

System koncesjonowania ma wiele elementów wspólnych z kontraktowaniem usług. Podobną rolę odgrywa mechanizm przetargu i umowa zawierana pomiędzy gminą i oferentem, która staje się podstawą świadczenia usług. W odróżnieniu jednak od kontraktowania w przypadku koncesjonowania źródłem finansowania podaży usług jest ich odbiorca.

W przypadku koncesjonowania zaletą dla gminy jest fakt, iż własnością gminy staje się mienie wytworzone przez prywatnego partnera w związku z wykonywaniem postanowień umowy koncesyjnej. Forma ta jednak stawia wysokie wymagania władzom lokalnym i obarcza je ogromną odpowiedzialnością za wybór właściwego podmiotu w przetargu. Udzielenie bowiem koncesji powoduje powstanie długotrwałego monopolu po stronie prywatnego zleceniobiorcy.

Formą zbliżoną do koncesjonowania są umowy typu budowa–eksploatacja–przekazanie (BEP). Dotyczą one jednak realizacji inwestycji na wielką skalę, typu budowa tamy, odcinka autostrady lub oczyszczalni ścieków. W typowej umowie BEP prywatny operator może zobowiązać się na przykład do wybudowania oczyszczalni ścieków. Oczyszczalnię tę następnie użytkuje przez kilka lat w celu zwrotu zainwestowanego kapitału i osiągnięcia zysku, co zapewniają mu dopłaty do cen usług właściwego zakładu komunalnego. Po ustalonym wcześniej okresie prawa do obiektu zostają przeniesione na jednostkę komunalną. Umowy BEP sprawdzają się, gdy przyczyny nieprawidłowej gospodarki wodno-ściekowej tkwią w zbyt małej sprawności ich funkcjonowania, a nie w sposobie dystrybucji czy niskiej ściążalności opłat.

Kolejną, zbliżoną do koncesji formą jest teoretycznie możliwe przeniesienie prawa własności mienia komunalnego. Podobnie jak w przypadku koncesji

⁹ Z. Zell, *Nowe prawo działalności gospodarczej – Nie tylko koncesje*, „Wspólnota” 1999, nr 45, s. 12.

¹⁰ E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 85.

przeniesienie prawa własności mienia komunalnego na rzecz podmiotu prywatnego wiąże się z jednoczesnym przeniesieniem na ten podmiot odpowiedzialności za eksploatację, inwestycje i konserwację. Różnica polega na tym, że koncesja zobowiązuje podmiot prywatny do zwrotu mienia w niepogorszonym stanie, co daje możliwość pewnej kontroli gminie, natomiast w przypadku sprzedaży gmina może jedynie oddziaływać na podmiot poprzez regulacje prawne chroniące interesy obywateli. Forma sprzedaży systemów wodociągowych i kanalizacyjnych stosowana jest w Anglii i Walii¹¹. W Polsce gminy nie sprzedają składników mienia tej branży. Prawo dopuszcza natomiast sprzedaż udziałów w spółkach eksploatacyjnych świadczących usługi na bazie majątku komunalnego¹².

Usługi publiczne mogą być świadczone także przez publiczno-prywatne **spółki typu *joint venture***. Podstawą do ich powoływania jest ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw (zbywanie udziałów spółek komunalnych), a także o finansach publicznych i o gospodarce komunalnej. Najczęściej w tego typu spółce gmina posiada co najmniej 51% udziałów, a pozostałą część prywatny operator. Przedmiotem działania spółek jest świadczenie usług komunalnych w oparciu o zawartą umowę leasingową lub koncesyjną. Rozwiązanie to jest często stosowane nie tylko w Polsce, ale także w wielu krajach UE, np. w Hiszpanii, gdzie powszechnie stało się tworzenie komunalnych spółek typu *joint venture* ze znacznym udziałem kapitału prywatnego.

Opisane formy świadczenia usług różnią się charakterem własności majątku, podziałem odpowiedzialności za jakość świadczenia oraz wieloma innymi cechami, co syntetycznie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Podstawowe formy publiczno-prywatnego partnerstwa w sektorze usług publicznych

Forma partnerstwa	Własność majątku	Bieżąca działalność i konserwacja	Inwestycje	Ryzyko gospodarcze	Okres świadczenia
Umowa o świadczenie usług	Publiczna	Jednostki publiczne i prywatne	Sektor publiczny	Sektor publiczny	1–2 lata

¹¹ T. Domański, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Wspólnota” 1999, nr 44, s. 11.

¹² Z. Jerzmanowski, op. cit., nr 1, s. 20.

Forma partnerstwa	Własność majątku	Bieżąca działalność i konserwacja	Inwestycje	Ryzyko gospodarcze	Okres świadczenia
Kontrakt menedżerski	Publiczna	Jednostki prywatne	Sektor publiczny	Sektor publiczny	3–5 lat
Leasing	Publiczna	Jednostki prywatne	Sektor publiczny	Współdział	8–15 lat
Koncesja	Publiczna	Jednostki prywatne	Sektor prywatny	Sektor prywatny	25–30 lat
Umowa typu budowa–eksploatacja–przekazanie	Prywatna i publiczna	Jednostki prywatne	Sektor prywatny	Sektor prywatny	20–30 lat
Przeniesienie prawa własności mienia komunalnego	Prywatna lub prywatna i publiczna	Jednostki prywatne	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Nieokreślony (może być określony w licencji)

Źródło: T. Domański, op. cit., s. 44.

Wybór jednej z form zamieszczonych w tabeli 1 jest uzależniony od lokalnych potrzeb i możliwości. 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.

W polskich warunkach prawnych¹³ najpowszechniejsze są trzy modele PPP:

- a) BOT (buduj–utrzymuj–przekaż) – inwestor prywatny buduje określony obiekt, eksploatuje go, a następnie przekazuje partnerowi publicznemu. Projekt budowy może być sporządzony bezpośrednio przez podmiot publiczny lub prawa do projektu sporządzonego przez podmiot trzeci mogą być partnerowi prywatnemu przekazane w ramach wniesienia wkładu budowlanego;
- b) DBOT (projektuj–buduj–utrzymuj–przekaż) – w tym modelu partner prywatny dodatkowo wykonuje prace konstrukcyjne i projektowe;
- c) ROT (remontuj–utrzymuj–przekaż) – partner prywatny modernizuje obiekt przekazany przez podmiot publiczny lub wyposaża obiekt ist-

¹³ W lutym 2009 r. weszły w życie dwie ustawy mające podstawowe znaczenie dla partnerstwa publiczno- prywatnego: Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (dalej: ustawa o PPP) oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: ustawa o koncesji).

niejący w określone urzędnienia, następnie nim zarządza i przekazuje partnerowi publicznemu.

Wymienione modele mają jedną wspólną cechę – występuje konieczność przekazania składnika majątkowego partnerowi publicznemu po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia.

Wybór optymalnej formy partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi pierwszy etap procesu angażowania podmiotów prywatnych w sprawy świadczenia usług komunalnych. Od jego powodzenia zależy przejście do kolejnych faz: wybór partnera i wdrożenie wybranego rozwiązania.

Podsumowanie. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych

Partnerstwo publiczno-prywatne często odnoszone jest jedynie do realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Zdaje się jednak, iż taka interpretacja współpracy sektora publicznego i prywatnego jest zbyt wąska. PPP jest bowiem instrumentem sprawnego wywiązywania się przez władze publiczne ze spoczywających na nich zadaniach w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej. Zatem modernizacja lub budowa infrastruktury we współpracy z partnerem prywatnym jest jedynie efektem lub też warunkiem wykonywania określonych zadań publicznych.

Celem PPP jest zatem, co do zasady, „efektywne wywiązywanie się z zadań publicznych, a nie infrastruktura jako taka, choć oczywiście realizacja inwestycji może być niezbędna do realizacji zadania, jakie zdaniem podmiotu publicznego powinno być załatwione przy pomocy partnerstwa, a nie w inny sposób – przy zastosowaniu innego instrumentu zostającego w dyspozycji władz”¹⁴. Przy takim założeniu poszczególne formy PPP są środkiem stosowanym przez władze publiczne w celu wywiązywania się ze spoczywających na nich zobowiązaniach wobec społeczeństwa. Zobowiązania te łączą się z wykonywaniem zadań publicznych, których realizacja może być przedmiotem jednej lub kilku umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zadania publiczne i sposób ich realizacji określone są normami prawa materialnego i ustrojowego oraz zasadami przyjętej polityki stosownymi do oczekiwań wyborców. Ci ostatni wymagania mają duże. Pogląd bowiem, że sektor

¹⁴ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne, nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 28.

publiczny jest odpowiedzialny za świadczenie podstawowych usług, pozostaje w świadomości wielu społeczeństw głęboko zakorzeniony. Zmieniają się jedynie same metody organizacji, pozyskiwania i świadczenia usług. Stanowi to odzwierciedlenie większego zapotrzebowania i wskazań do podjęcia przez sektor publiczny współpracy z sektorem prywatnym oraz czerpania korzyści wynikających z takiej współpracy. Z jednej strony sektor publiczny pozostaje w pełni odpowiedzialny za finansowanie, tworzenie, funkcjonowanie i utrzymanie aktywów wraz z odpowiedzialnością za oszacowanie wszystkich ewentualnych ryzyk. Z drugiej strony sektor prywatny bierze na siebie wszystkie te obowiązki. Ogromna większość form PPP umie wypośrodkować ryzyko i obowiązki pomiędzy sektor publiczny a jego partnerów prywatnych, stosownie do ich słabych i mocnych stron.

Definiując PPP jako instrument realizacji zadań publicznych w ramach polityki podmiotów publicznych, warto zaznaczyć, że jest on instrumentem polityki rozumianej jako proces ustalania celów i sprawnego ich osiągnięcia przez władzę publiczną przy zastosowaniu najodpowiedniejszych do tego instrumentów – dla osiągnięcia dobra wspólnego¹⁵. Zatem partnerstwo publiczno-prywatne nie może być utożsamiane ze zrzeczeniem się przez władzę publiczną (podmiot polityki) odpowiedzialności za prawidłowe wykonywanie zadań polegających na dostarczaniu usług użyteczności publicznej. Jest to bowiem tylko jeden ze sposobów, w jaki sprawujący władzę mogą wywiązywać się ze swoich zadań. To partner publiczny ponosi bowiem zarówno prawną, jak i polityczną odpowiedzialność, odpowiedzialność za to, za pomocą jakich instrumentów realizuje wytyczone przez prawo obowiązki.

Doświadczenia wielu krajów wskazują na to, że poprawnie skonstruowane i wdrożone PPP jest metodą dogodną oraz ekonomicznie bardziej uzasadnioną od metod tradycyjnych. Umożliwia bowiem władzom wywiązywanie się ze swoich zadań w sposób tańszy niż w przypadku innych rozwiązań. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą być wykorzystane do realizacji innych zadań niemożliwych do zrealizowania w ramach PPP.

Jest to tym bardziej istotne, że przenoszenie na podmioty publiczne coraz większej liczby zadań nie zawsze wiąże się z zapewnieniem na to środków finansowych. Władze wyposażone w publiczne środki odpowiedzialne są za

¹⁵ *Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Warszawa 2007, s. 19.

świadczenie usług na rzecz społeczeństwa, w tym za organizację ich wykonania i finansowanie infrastruktury niezbędnej do ich świadczenia. Problem polega na tym, że potrzeby w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz świadczonych za jej pomocą usług znacznie przewyższają możliwości ich finansowania. Taki rozdzźwięk między potrzebami a realnymi możliwościami powoduje, że powstają zaległości w realizacji zadań publicznych przez administracje lokalne lub krajowe. Szczególnie mocno uwidocznili się to w krajach zachodnioeuropejskich w latach siedemdziesiątych. Problem został spotęgowany poprzez skłonność rządów do ograniczania wydatków na cele publiczne. To spowodowało, że infrastruktura bardzo szybko osiągnęła stan wymagający jej natychmiastowej wymiany¹⁶.

Reasumując, należy stwierdzić, że PPP nie oznacza podporządkowania władzy publicznej sektorowi prywatnemu, a wręcz przeciwnie to partner publiczny określa warunki współpracy. Dlatego też istotne jest dokładne określenie jej zasad już na etapie początkowym. Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala władzom nawiązać współpracę z sektorem prywatnym na zasadach rynkowych bez konieczności powiększania długu publicznego. Korzyści z niego będą jednak w pełni wykorzystane jedynie przez silną i kompetentną władzę publiczną.

Literatura

- Bielawska A., *Finanse przedsiębiorstw. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
- Bielawska A., *Leasing – jako metoda finansowania inwestycji przedsiębiorstw*, w: Materiały na konferencję naukową „Ekstra 96”, Szczecin 1996, PTE.
- Bogusz L., *Czy można już mówić o rozkwicie PPP w Polsce?*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 92, dodatek „Szkolenia i konferencje”.
- Cieślak A., *Czy miasta ukrywają długi?*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 78.
- Domański T., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Wspólnota” 1999.
- Eaton D., Akbiyikli R., *Quantifying quality. A report on PFI and the delivery of public services*, Royal Institution of Chartered Surveyors, Coventry 2005.
- Jerzmanowski Z., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Gmina nie orkiestra*, „Wspólnota” 2000.

¹⁶ D. Eaton, R. Akbiyikli, *Quantifying quality. A report on PFI and the delivery of public services*, Royal Institution of Chartered Surveyors, Coventry 2005, s. 1.

- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne, nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Ostaszewska K., *Kontraktowanie usług komunalnych*, „Wspólnota” 2000, nr 31.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Warszawa 2007.
- Zell Z., *Nowe prawo działalności gospodarczej – Nie tylko koncesje*, „Wspólnota” 1999.

FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND UNDERTAKING TASKS OF LOCAL AUTHORITIES IN POLAND

Summary

The progressive development of social and economic life makes the Polish public administration is faced with an increasing number of complex tasks. Putting the new tasks before the local government units is not always associated with access to new resources. Inadequate supply of revenue, combined with an outdated infrastructure and stringent regulations in such areas as drinking water quality, wastewater management, environmental protection, solid waste resulting deficit. The result is borrowing more and more cities. In view of the shortcomings of the system of financing the national budget or the EU, local government and are forced to seek new sources of funding for their tasks. The solution presented dilemmas can be co-operation between public sector capital resources who holds the private sector under public-private partnership. This may be an effective instrument for fulfilling the governmental authority of public tasks.

Translated by Magdalena Majchrzak