

Krystyna Brzozowska

Wyzwania dla samorządów terytorialnych w aspekcie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 77, 24-37

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.

KRYSTYNA BRZOZOWSKA

Uniwersytet Szczeciński

**WYZWANIA DLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH
W ASPEKCIE ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-
-PRYWATNEGO W POLSCE**

Wprowadzenie

Większość samorządów terytorialnych w Polsce odczuwa duże niedobory środków finansowych, które mogłyby być wykorzystane do pokrywania stale rosnących potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Obecnie powszechne jest korzystanie ze środków europejskich w ramach programów operacyjnych UE, jednak wiąże się to z koniecznością zapewnienia wkładu własnego. Zgromadzenie wymaganego wkładu własnego, szczególnie dla małych gmin o niedużych dochodach budżetowych, może stanowić przeszkodę nie do pokonania.

Duża luka infrastrukturalna oraz relatywnie niewielkie możliwości finansowe niwelowania jej poprzez nowe przedsięwzięcia inwestycyjne stanowią asumpt do implementowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które z powodzeniem rozwija się w innych krajach europejskich. Od kilku lat czynione są starania, generalnie o charakterze prawnym, umożliwiające angażowanie sektora prywatnego w realizację inwestycji publicznych, które jednak nie przekładają się na praktyczne ich stosowanie.

Celem opracowania jest wskazanie, dlaczego w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne nadal jest wyzwaniem dla samorządów terytorialnych.

1. Kryteria unijne

Ważnym czynnikiem wspierającym PPP są naciski budżetowe, wywołane nie tyle niedoborem wolnych środków na finansowanie kapitałochłonnych inwestycji publicznych, ile zapisami Traktatu z Maastricht z 1996 roku, dotyczącymi zarządzania długiem publicznym, zgodnie z którymi Komisja Europejska nadzoruje budżety krajów członkowskich na podstawie¹:

- a) kryterium stosunku między planowanym a rzeczywistym deficytem finansów publicznych a PKB, który nie może przekroczyć wartości bazowej na poziomie 3%;
- b) kryterium stosunku między długiem publicznym a PKB, który nie może być wyższy niż 60% PKB.

Wykorzystanie formuły PPP pozwala państwom niespełniającym kryteriów lub stojącym na granicy ich przekroczenia na realizację inwestycji infrastrukturalnych, ważnych w aspekcie oczekiwań społecznych, poprzez „wyrowadzenie” wydatków inwestycyjnych poza budżet państwa i tym samym ograniczenie rozmiarów długu publicznego, nie narażając się na ryzyko przekroczenia proporcji ustalonych w Traktacie z Maastricht. Postawione kryteria przyczyniły się w wielu krajach europejskich (na przykład w Hiszpanii, Portugalii, Włoszech) do dynamicznego rozwoju PPP, a głównie form związanych z kapitałowym zaangażowaniem sektora prywatnego.

Kolejną, bardzo istotną regulacją dla rozwoju PPP są wymagania ewidencyjne ustalone w 2004 roku przez Eurostat (Urząd Statystyczny UE) dotyczące klasyfikowania transakcji PPP² oraz metodologii podejścia do długu i deficytu publicznego w przypadku stosowania PPP w ramach ESA 95 – europejskiego systemu kont³. Zalecenia Eurostatu stanowią, że aktywa zaangażowane w PPP powinny być zaklasyfikowane jako aktywa niepubliczne i umieszczone w ewidencji budżetowej jako pozabilansowe, jeśli spełnione są dwa warunki:

- a) partner prywatny ponosi ryzyko budowy,
- b) partner prywatny ponosi ryzyko dostępności lub ryzyko popytu albo oba rodzaje ryzyka.

¹ Hall D., *PPPs in the UE – a critical appraisal*, October 2008, www.ppsiru.org, s. 7.

² *New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnership*, „Eurostat Press Office” 2004, No. 18.

³ Klimas A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1–2, s. 82.

Eurostat zatem uznaje finansowe zaangażowanie sektora publicznego w projekt PPP za leżące poza domeną długu publicznego, jeśli partnerzy prywatni uczestniczący w projekcie przejęli ryzyko związane z budową i ryzyko popytu lub ryzyko budowy i ryzyko dostępności lub ryzyko budowy, ryzyko popytu i ryzyko dostępności (tabela 1).

Tabela 1

Rodzaje ryzyka inwestycyjnego w projektach PPP traktowanego przez Eurostat jako ryzyko sektora prywatnego

Ryzyko budowy	Ryzyko popytu	Ryzyko dostępności
obejmuje takie zdarzenia jak: zwłoka w dostawach, nieprzestrzeżenie wymaganych standardów, zwiększenie kosztów, techniczne niesprawności, negatywne efekty zewnętrzne, niewywiązanie się z terminów realizacji inwestycji, zbyt niska jakość realizacji zadań inwestycyjnych	ryzyko rynkowe obejmujące zdarzenia związane z wahaniami popytu niezależnymi od zarządzania przez partnera prywatnego	obejmuje zdarzenia związane z niemożnością dostarczenia usług w ilości ustalonej w umowie lub spełniających standardy bezpieczeństwa dla odbiorców tych usług określone w umowie, może to być ryzyko czasowego wyłączenia infrastruktury z ruchu ze względu na prowadzone naprawy i prace konserwacyjne

Źródło: opracowanie własne.

Sposób ewidencjonowania zobowiązań z tytułu zawartych umów PPP bezpośrednio wpływa na podejmowane decyzje o formie realizacji i finansowania inwestycji. Podstawowym bowiem problemem jest konieczność rozstrzygnięcia, czy tego rodzaju zobowiązania są zobowiązaniami sektora finansów publicznych, czy zobowiązaniami sektora prywatnego. Jeśli weźmie się pod uwagę podporządkowanie sektora finansów publicznych zasadom subsydiarności i użyteczności publicznej, to jednostki sektora publicznego w żadnym wypadku nie mogą być zwalniane z odpowiedzialności wobec społeczeństwa za dostępność do usług publicznych, nawet jeśli określony projekt inwestycyjny jest w całości prowadzony i finansowany przez sektor prywatny. W systemie rachunkowości może to oznaczać konieczność ujęcia takich projektów na rachunkach budżetu państwa lub rachunkach odpowiednich samorządów terytorialnych, a to z kolei przyczyni się bezpośrednio do zwiększenia deficytu budżetowego i następnie – długu publicznego.

Takie podejście z góry eliminuje część projektów PPP, ponieważ dla samorządów terytorialnych, mających kłopoty z utrzymaniem w rozsądnych granicach deficytu budżetowego i długu publicznego, jakkolwiek wzrost zobowiązań przyczynia się do powiększenia obu mierników. W konsekwencji władze publiczne będą bronić się przed aplikowaniem projektów PPP i tym samym ważne z punktu widzenia społecznego projekty inwestycyjne albo nie zostaną zrealizowane, albo ich realizacja będzie opóźniana, głównie z uwagi na brak wolnych środków budżetowych na finansowanie inwestycji publicznych w systemie tradycyjnym.

Ustalenia Eurostatu mogą stanowić zagrożenie dla podejmowanych w wielu państwach UE inicjatyw zachęcających kapitał prywatny do inwestowania w projekty PPP, ponieważ z uwagi na wysokie ryzyko inwestorzy prywatni będą oczekiwać wsparcia ze strony władz publicznych i współodpowiedzialności za skutki wystąpienia ryzyka, w tym rynkowego. Z kolei w obawie przed zwiększeniem deficytu budżetowego władze publiczne nie będą w stanie brać takiej współodpowiedzialności, a tym samym ich możliwości oddziaływania na propagowanie rozwoju PPP będą coraz słabsze.

2. Kryteria krajowe

Do 2005 roku możliwości zaangażowania sektora prywatnego w inwestycje publiczne sprowadzały się do inwestycji drogowych zgodnie z regulacjami wynikającymi z ustawy o autostradach płatnych z 1994 roku⁴, która faktycznie była przepisem martwym do 1997 roku z uwagi na niechętnie podejście ówczesnej koalicji rządowej do wprowadzania mechanizmu rynkowego w zarządzanie infrastrukturą publiczną. Na bazie ustawy o autostradach płatnych podjęto realizację pierwszego projektu PPP w Polsce, jaką była budowa autostrady A2.

W 2005 roku powstała ustawa o PPP⁵, której uchwalenie nie rozwiązało problemów prawnych, a wręcz spowodowało pojawienie się nowych. W oparciu o zapisy ustawy z 2005 roku oraz wprowadzone w dużym opóźnieniu przepisy wykonawcze nie powstało żadne przedsięwzięcie PPP.

⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2571.

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2005, nr 164, poz. 1420.

Na przełomie lat 2008/2009 uchwalono nowe przepisy – ustawę o PPP z dnia 19 grudnia 2008 r.⁶ oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 r.⁷

W założeniach projektodawców nowej ustawy o PPP istotnym odróżnieniem przedsięwzięcia w ramach PPP od innych jest to, że powinno ono być w całości lub w istotnej części realizowane przez partnera prywatnego i jednocześnie być połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest przedmiotem partnerstwa. W innym przypadku zachodzą sytuacje objęte zamówieniami publicznymi lub koncesją. W nowej ustawie o PPP wprowadzono zmiany w stosunku do zbyt rygorystycznej i nieprzyjętej społecznie ustawy o PPP z 2005 roku.

Umowa o PPP ma charakter ramowy jako tzw. *Umbrella Agreement*. Na jej podstawie partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu głównie przez wniesienie wkładu własnego. Partner prywatny i partner publiczny ponoszą część ryzyka inwestycyjnego i eksploatacyjnego. Na podmiocie publicznym spoczywa także obowiązek kontroli realizacji przedsięwzięcia z uwagi na przewidywany cel inwestycji, tj. wykonywanie zadań publicznych, w szczególności w przypadku obiektów użyteczności publicznej i zadań publicznych o charakterze powszechnym⁸.

Między ustawą o PPP a ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi istnieje bezpośrednia zależność. Ustawa o koncesji ma charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o PPP⁹ i znajduje zastosowanie przy wyborze partnera prywatnego (tabela 2).

⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101.

⁸ www.mg.gov.pl (21.11.2008).

⁹ Schnell Ch., Haak A., *New chances for Public Private Partnerships In Poland*, „International Financial Law Review” 2009, No. 3.

Tabela 2

Porównanie wybranych cech ustaw o PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi

PPP	Koncesja na roboty budowlane i usługi
Dostosowanie do większych projektów o bardziej złożonej strukturze finansowania	Zalecana, gdy przedmiot umowy zapewnia w miarę pewny zwrot z inwestycji
Przedmiotem jest przedsięwzięcie jako całość połączone z utrzymaniem składnika majątkowego lub zarządzaniem nim	Przedmiotem koncesji jest zlecenie wykonania usług, dostaw, prac budowlanych
Czas trwania przedsięwzięcia – bez ograniczeń	Czas trwania przedsięwzięcia: na roboty – 30 lat, na usługi – 15 lat; z możliwością przedłużenia z powodu dłuższego czasu zwrotu nakładów
Realizacja przedsięwzięcia bezpośrednio przez partnera prywatnego lub spółkę zawiązaną między stronami umowy	Realizacja przedsięwzięcia bezpośrednio przez koncesjonariusza
Świadczenie usług musi być powiązane z dysponowaniem składnikiem majątkowym	Przedmiotem koncesji może być wyłącznie świadczenie usług
Podstawa prawna do dysponowania składnikami majątkowymi	Brak dyspozycji składnikami majątkowymi (mienie publiczne jest udostępniane na cele realizacji zadań)
Możliwość zawiązania przez partnerów spółek handlowych	Brak możliwości utworzenia spółki
Podział ryzyka	Przeniesienie ryzyka ekonomicznego z tytułu wykonywania koncesji na koncesjonariusza

Źródło: Kozłowski K., *Identyfikacja, ocena i określenie priorytetów w projektach PPP*, IX Europejski Szczyt PPP, Warszawa 2009 (materiały niepublikowane).

W praktyce występują wątpliwości, kiedy stosować ustawę o PPP, a kiedy ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi, ponieważ w swej merytorycznej wymowie zapisy w obu ustawach są często zbieżne. Generalnie przyjęto wykładnię, że ustawa o PPP ma zastosowanie w przypadku dużych, kapitałochłonnych projektów, natomiast ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi w przypadku projektów o dużo niższej wartości kosztorysowej.

Wraz z wprowadzeniem ustawy o PPP wprowadzono zmiany w zapisach 17 ustaw, takich jak ustawa o drogach publicznych, gospodarce nieruchomości, podatku dochodowym PIT i CIT i gospodarce komunalnej oraz prawo ochrony środowiska itp.

Podkreślenia wymaga fakt, że nadal istnieje możliwość prowadzenia inwestycji w ramach znowelizowanej ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym z 27 października 1994 r., w której wprowadzono

zapisy w zakresie warunków budowy i finansowania dróg i autostrad oraz zawierania umów w tym zakresie¹⁰.

Kolejnym aktem prawnym związanym z PPP jest Rozporządzenie Ministra Finansów z grudnia 2010 r. o sposobach klasyfikacji zobowiązań zaliczanych do długu publicznego¹¹, w którym znajduje się odwołanie do PPP w zapisie, że zaciągnięte kredyty i pożyczki związane m.in. z realizacją umów o partnerstwie publiczno-prywatnym są traktowane jako tytuły dłużne, jeśli mają wpływ na poziom długu publicznego. Taka konstrukcja zdań spowodowała duży niepokój wśród jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych realizacją inwestycji w ramach PPP i zdecydowanie zahamowała dalszy rozwój inwestycji PPP. Co więcej, wielu konsultantów i prawników wyrażało opinie, że wydane rozporządzenie jest świadectwem na odwrót władz od wspierania inicjatyw PPP.

Rozporządzenie jest kolejnym przykładem, po ustawach o PPP i ustawie o koncesji na roboty budowlane, braku dbałości o przejrzystość (transparentność) zapisów, bowiem gdyby dodano wyrażenie o zgodności klasyfikacji podanej w rozporządzeniu do wymagań Eurostatu odnośnie do ewidencjonowania transakcji PPP z uwagi na podział ryzyka, sytuacja byłaby klarowna i nie wywołałaby takiego zamieszania i odwrotu od inicjatyw partnerstwa.

Należy podkreślić, że nierozważność czy zbytnia hermetyczność zapisów w rozporządzeniu w odniesieniu do PPP osłabiła w poważny sposób i tak wątpliwe zaufanie samorządowców oraz przedstawicieli sektora prywatnego do podejmowania projektów partnerstwa, którego budowanie zajęło wiele lat.

3. Dotychczasowe inicjatywy PPP w Polsce

W samorządach generalnie zauważa się niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą wystąpić po wielu latach, a na pewno po zmianie kolejnej kadencji władz lokalnych. Przedstawiciele władz publicznych na wszystkich szczeblach, z uwagi na małą przejrzystość styku publiczno-prywatnego, obawiają się angażowania w projekty PPP. Negatywne oceny wywołują naturalny opór wobec angażowania się w tego typu rozwiązania. Innym problemem jest

¹⁰ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych..., op. cit.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek powiązana z brakiem uregulowań prawnych w ustawie o finansach publicznych. Kolejnym problemem jest konieczność przekonania społeczności lokalnych, że do zapewnienia warunków dalszego rozwoju niezbędna jest realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które najczęściej będą wiązać się z koniecznością zmniejszenia zatrudnienia w wybudowanych obiektach oraz wprowadzeniem odpłatności za świadczone usługi na poziomie rynkowym.

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, z uwagi na brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury, niedopasowanie przepisów prawnych oraz długi proces legislacyjny. Dotychczasowe działania w zakresie rozwoju infrastruktury mają charakter działań doraźnych z wyraźną podatnością na zmiany polityczne i koncepcje zmieniające się wraz z kolejnymi ekipami rządzącymi.

Należy jednak podkreślić, że w Polsce istnieje duża presja na przedsięwzięcia PPP z uwagi na duże potrzeby inwestycyjne na poziomie samorządów terytorialnych. Obiekty infrastrukturalne o znaczeniu ogólnokrajowym oraz międzynarodowym i dotąd niesprywatyzowane pozostają w ręku władz centralnych, co wcale nie oznacza, że władze lokalne nie mają żadnego wpływu na politykę w tym zakresie, zwłaszcza na etapie inicjowania lokalizacji inwestycji i jej późniejszego współfinansowania¹². Strategiczna z punktu widzenia położenia geograficznego sieć dróg i autostrad wymaga ogromnych nakładów na rozwój i odtworzenie. Mimo kolejnych planów związanych z modernizacją sieci dróg kołowych oraz programem budowy autostrad na zasadach *project finance* sytuacja nie uległa zasadniczym zmianom, a ostatnio rząd wycofał się z programu budowy prywatnych autostrad na rzecz publicznych projektów, które

¹² Gorzelak G., Jałowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 49.

mają być finansowane środkami budżetowymi i pozyskanymi środkami obcymi (kredytami), o które będzie ubiegać się rząd¹³.

Bez większego błędu można przyjąć, że zaangażowanie kapitału prywatnego w Polsce w postaci wkładów kapitałowych w zasadzie dotyczy tylko jednego projektu, którym jest budowa autostrady A2 na odcinku Konin–Nowy Tomyśl. Inne projekty nie zostały dotychczas uruchomione. Przy budowie autostrady A2 spółka inwestycyjna AWSA (Autostrada Wielkopolska SA), utworzona przez sponsorów krajowych i zagranicznych, zaciągnęła kredyty inwestycyjne w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz w dwóch zagranicznych bankach. Projekt A2 jest prekursorem we wdrażaniu PPP na rynku polskim. Jego realizacja budzi w dalszym ciągu emocje. Głównym utrudnieniem w jego zainauguowaniu, a potem wykonywaniu, było i jest niedopasowanie przepisów prawnych, a także, jak się wydaje, niezrozumienie idei tego typu projektów na poziomie decydentów i polityków. Nadal projekt odznacza się bardzo dużą podatnością na zmiany polityczne i niezadowolenie społeczne. Udział środków kapitału prywatnego na poziomie 20–10% w całości struktury finansowania może jedynie wskazywać na „szczupłość” funduszy ogółem przeznaczanych na finansowanie inwestycji drogowych.

W raporcie opracowanym na początku 2010 roku na potrzeby Europejskiego Banku Inwestycyjnego przedstawiono potencjalne projekty PPP do realizacji w Polsce – zebrano je w tabeli 3.

Tabela 3

Zestawienie projektów PPP realizowanych lub zgłoszonych do realizacji w Polsce

Nazwa	Szacowana wartość (mln euro)	Objaśnienie
Z zamknięciem finansowym		
Autostrada A2 odcinek Nowy Tomyśl–Świecko	1642	
Autostrada A1 odcinek Nowe Marzy–Toruń	500	Ma być ukończony do końca 2011 r.
Autostrada A4 odcinek Katowice–Kraków	.	Autostrada z pełną odpłatnością

¹³ Zgodnie z ustawą o autostradach płatnych Autostrada Wielkopolska SA uzyskała zamknięcie finansowe dla odcinka A2 budowanego od połowy 2002 r. jako BOT.

Nazwa	Szacowana wartość (mln euro)	Objaśnienie
Z zamknięciem finansowym		
Lotnisko w Warszawie	.	Nowy terminal na 6,5 mln pasażerów oraz powiększenie istniejącego do 4 mln pasażerów, budowa stacji metra i 3 parkingów na 7 tys. aut
W trakcie finansowania		
Odcinek autostrady A1 Stryków–Pyrzowice	900	180 km projekt DBFO
Autostrada A4 na odcinku Wrocław–Katowice	.	Koncesja na eksploatację
Na etapie przetargu		
Stadion sportowy przy Łazienkowskiej w Warszawie	100	
Odcinek Autostrady A2 Nowy Tomyśl–Świecko	840	Odcinek o długości ponad 100 km z blisko 80 mostami i przejściami ma być gotowy do końca 2011 r.
Odcinek autostrady A1 Stryków–Pyrzowice	30	Większość prac na 180-kilometrowym odcinku ma być zakończona do czerwca 2012 r.
Przed uzyskaniem akceptacji		
Szpital we Wrocławiu	60	Nowy szpital na 500 łóżek, studium wykonalności oddano w 2002 r.
Połączenie kolejowe Warszawa–Łódź	310	Nowe połączenie z dofinansowaniem ze środków unijnych
Linia kolejowa dużych szybkości Warszawa–Wrocław	8000	Budowa ma rozpocząć się w 2014 r. i zakończyć się do 2019 r.
Dworzec kolejowy w Sopocie	47,5	
Linia kolejowa dużych szybkości (linia Y Wrocław–Poznań–Łódź–Warszawa)	6	Formuła PPP nie potwierdzona
Połączenie tramwajowe Warszawa–Piaseczno i Warszawa–Wilanów	.	Brak szczegółowych informacji
System bezzałogowej kolei miejskiej w Warszawie	.	Budowa 35,4 km odcinka w Warszawie wraz z modernizacją, wymianą taboru i eksploatacją
Kolej śródmiejska w Trójmieście	.	Budowa 52 km odcinka wraz z modernizacją, wymianą taboru i eksploatacją
Budowa 6 podziemnych parkingów oraz 1 wielopoziomowego parkingu w Warszawie	.	
Budowa ul. Nowa Wałowa w Gdańsku	.	
Systemy gospodarki odpadami w Trójmieście, Warszawie i Łodzi	125 + 180 + 157	
Spalarnia odpadów w Szczecinie	167	30-letnia koncesja BOT ze współfinansowaniem UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie *European PPP 2009*, DLA Piper 2010, s. 234–237.

Natomiast w raporcie opracowanym przez firmę Preqin z lutego 2010 r. wskazano tylko jeden projekt PPP realizowany w Polsce, tj. budowę płatnej autostrady A2¹⁴.

Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej oraz wzrostem potrzeb publicznych zainteresowanie projektami z aktywnym udziałem partnerów prywatnych zwiększa się. Większość projektów to zamierzenia o relatywnie niedużej wartości kosztorysowej, które zgodnie z przyjętymi cechami PPP, faktycznie nie powinny być traktowane jako projekty PPP. Powstaje coraz więcej przedsięwzięć związanych z gospodarką komunalną, z przewagą usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zainteresowanie sektora prywatnego świadczeniem usług w zakresie gospodarki wodnej i kanalizacyjnej można uzasadnić, bez popełnienia większego błędu, wprowadzaniem pełnej odpłatności usług.

W 2010 r. ogłoszono 61 projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi o łącznej wartości 1,89 mld zł, przy czym 39 inwestycji stanowiły koncesje, a 22 projekty były planowane do realizacji w partnerstwie publiczno-prywatnym, najwięcej w sektorze sportu i rekreacji, a następnie dotyczące parkingów, opieki zdrowotnej, dróg i gospodarki wodno-ściekowej¹⁵.

Podsumowanie – perspektywy PPP w Polsce

Po dokładnej analizie zastoju czy niedorozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce nasuwają się oczywiste wnioski, w zasadzie od początku podnoszone przez badaczy zjawisk PPP, a niedoceniane przez decydentów. Czas upływa, zmieniają się ekipy rządzące, zmienia się stan finansów publicznych, nieodmiennie od lat rośnie w szybkim tempie luka infrastrukturalna oraz potrzeby w zakresie obiektów i sieci infrastruktury publicznej, a poziom rozwoju PPP jest, delikatnie ujmując, mało dynamiczny. Natomiast od lat podawane są takie same powody tego stanu, jak bariery prawne czy brak wzajemnego zaufania przedstawicieli sektora publicznego i sektora prywatnego.

Najpierw nie było regulacji prawnych, następnie w trybie zbyt pośpiesznym, bez uwzględnienia kluczowych kwestii ograniczających czy wymagających dodatkowych ewaluacji, wprowadzono w 2005 r. ustawę o PPP – od początku podawaną jako przykład niedoróbek prawnych, po uchwaleniu której natychmiast rozpoczęto prace nad poprawkami zakończonymi powstaniem

¹⁴ *Preqin Research Report Infrastructure Deals*, February 2010, s. 3.

¹⁵ *Rynek PPP w Polsce 2010*, Raport Investment Support 2011, s. 5.

w 2008 roku następnej ustawy o PPP, wspartej ustawą o koncesjach na roboty budowlane i usługi, dającej prawo do realizacji projektów zwanych małymi PPP.

Minęły prawie 3 lata od uchwalenia ustawy o PPP, a w dalszym ciągu istnieje marazm na rynku publicznych projektów inwestycyjnych z udziałem partnerów prywatnych w ramach PPP. Należy przy tym jednoznacznie podkreślić, że PPP nie jest i nie będzie podstawowym sposobem prowadzenia i finansowania projektów infrastruktury publicznej, jednak może stanowić ważne i uzupełniające ogniwo przyczyniające się do zwiększenia zakresu realizowanych inwestycji publicznych.

Przyśpieszenie wdrażania PPP wymaga:

1. Opracowania, a następnie realizacji długookresowej strategii rozwoju infrastruktury w kraju – między innymi w celu wyboru projektów, które mogą spełniać kryteria i wymagania związane z zastosowaniem PPP, takiej jak zapewnienie wartości dodanej oraz spełnienie oczekiwań sektora prywatnego zainteresowanego angażowaniem się w inwestycje infrastrukturalne. Nie bez znaczenia jest także określenie priorytetowych przedsięwzięć oraz przewidywanego harmonogramu ich rozpoczęcia, a następnie realizacji, co umożliwiłoby dobre przygotowanie projektów PPP, które co pokazują doświadczenia innych krajów, w tym liderów w rozwoju PPP, wymagają dłuższego czasu przygotowania transakcji niż w wypadku realizacji inwestycji w trybie projektu budżetowego. Dłuższy czas przygotowania projektu jest także potrzebny do przeprowadzenia negocjacji, dopracowania dokumentacji pozwalającej na uzyskanie zamknięcia finansowego projektu, czyli uzyskania kredytów, pożyczek, emisji obligacji itp.
2. Szerokiego upowszechniania specjalistycznej wiedzy o PPP zarówno wśród pracowników i decydentów sektora publicznego (w tym władz lokalnych, regionalnych, parlamentarzystów), jak i przedstawicieli sektora prywatnego zainteresowanego inwestowaniem w kapitałochłonne inwestycje.
3. Kapitału, kapitału, kapitału. Inwestycje infrastrukturalne odznaczają się wysoką kapitałochłonnością i długim okresem zwrotu, toteż nawet przy maksymalnie wysokim wykorzystaniu dźwigni finansowej, tj. dużym zaangażowaniu środków dłużnych, zebranie wkładu własnego na

poziomie 15–20% wartości kosztorysowej inwestycji może okazać się bardzo trudnym zadaniem.

4. Przy podejmowaniu wysiłków implementowania projektów PPP na polski rynek szerokiego korzystania z doświadczeń płynących z zastosowań partnerstwa w innych krajach, na zasadzie swoistego *benchmarku*, ponieważ nie wydaje się zasadne „wyważanie otwartych drzwi” i wprowadzanie nowych niesprawdzonych, na zasadzie eksperymentu, rozwiązań.

Wydaje się, że proponowane rozwiązania nie są nadzwyczaj trudnym zadaniem, od kilku lat były podnoszone w licznych opracowaniach z zakresu PPP, jednak pozostaje otwarte pytanie, dlaczego wokół problemu PPP w Polsce nadal kręć się w kółko te same nierozwiązane kwestie, głównie o charakterze organizacyjnym?

Literatura

European PPP 2009, DLA Piper 2010.

Gorzelał G., Jałowicki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.

Hall D., *PPPs in the UE – a critical appraisal*, October 2008, www.ppsiru.org.

Klimas A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1–2.

Kozłowski K., *Identyfikacja, ocena i określenie priorytetów w projektach PPP*, IX Europejski Szczyt PPP, Warszawa 2009 (materiały niepublikowane).

New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnership, „Eurostat Press Office” 2004, No. 18.

Preqin Research Report Infrastructure Deals, February 2010.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

Rynek PPP w Polsce 2010, Raport Investment Support 2011.

Schnell Ch., Haak A., *New chances for Public Private Partnerships In Poland*, „International Financial Law Review” 2009, No. 3.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2571.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2005, nr 164, poz. 1420.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101.

CHALLENGES FOR LOCAL GOVERNMENTS OF PPP DEVELOPMENT IN POLAND

Summary

A huge infrastructure gap and relatively little funding possibilities to cover it through new projects is a base to PPP formulas implementation. PPP projects are successfully developing in other European countries, but in Poland PPP activity is still undeveloped. The aim of paper is to indicate reasons why PPP projects are big challenge to local governments. PPP projects have to fulfill some formal criteria of EU and country levels connected to legal regulations, mental, political, administrative fear of local bodies and domestic investors. Results of PPP projects development in Poland are quite weak, because of unfavourable environment for their expanding, like as to many changes in legal regulations, a lack of infrastructure development strategy, no satisfactory popularization of PPP idea among local governments, other state bodies, finance institutions, and a whole community.

Translated by Krystyna Brzozowska