


Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski
alinawalenia@poczta.onet.pl
 <https://orcid.org/0000-0003-3389-9465>

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma wsparcia inwestycji lokalnych w województwie wielkopolskim

Zarys treści: Celem artykułu jest analiza uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i finansowych współpracy sektora publicznego, głównie samorządowego, z sektorem prywatnym dotyczącej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych mających na celu wspieranie rozwoju lokalnego. Współpraca ta określana jest jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) i stanowi formę pozyskiwania kapitału przez samorząd terytorialny, z przeznaczeniem na realizację zadań ustawowych, szczególnie świadczenia usług publicznych. Oceny i uwagi sformułowane zostały z wykorzystaniem materiałów empirycznych, wyników badań ankietowych¹ przeprowadzonych w 50 jednostkach samorządu terytorialnego oraz w 60 podmiotach gospodarczych prowadzących działalność na terenie ankietowanych gmin województwa wielkopolskiego. Podjęta problematyka badawcza pozostaje ciągle aktualna, ponieważ zakres planowanych zadań publicznych bardzo często przewyższa możliwości finansowe samorządu lokalnego. Władze samorządowe poszukują zatem finansowego wsparcia wśród partnerów z sektora prywatnego. Z wykorzystaniem wyników badań ankietowych wyszczególnione zostały czynniki ograniczające współpracę w ramach PPP, tj. sektora samorządowego z prywatnym, w zakresie finansowania inwestycji komunalnych. Do oceny zjawiska PPP w województwie wielkopolskim użyte zostały dane publikowane na stronie platformy PPP, zawierającej bazy zamierzeń inwestycyjnych, bazy projektów PPP z zawartymi umowami, bazy umów rozwiązanych, nierealizowanych (bazy te są aktualizowane w okresach miesięcznych lub kwartalnych).

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, inwestycje lokalne, finanse publiczne

¹ Badania ankietowe przeprowadzone były w 2018 r. w wybranych 50 jednostkach samorządu terytorialnego Wielkopolski oraz w grupie 60 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w analizowanych gminach Wielkopolski. Miały formę arkusza ankiety skierowanej pisemnie do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jako organów wykonawczych samorządów gmin. Wyboru 50 jednostek samorządu gminnego dokonano w sposób celowy w oparciu o analizę wykonania wydatków majątkowych w budżecie gminy. Wytypowane zostały gminy, w których największy był udział wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wybór 60 podmiotów gospodarczych był przypadkowy bez wskazania rodzaju i form prowadzonej działalności gospodarczej. Dokonano go na podstawie ewidencji KRS i CEIDG.

Wprowadzenie

Termin partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oznacza łączenie kapitałów prywatnych i środków publicznych. Jest to porozumienie zawarte między jednostką samorządu terytorialnego, której działalność opiera się na zasadach non profit, a podmiotem prywatnym, nastawionym na realizację celów komercyjnych. Partnerstwo oparte jest na długoterminowym zaangażowaniu partnera prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz partycypacji w świadczeniu usług publicznych. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, którą jest w stanie najlepiej zarządzać. W uregulowaniach prawnych partnerstwo publiczno-prywatne określone zostało jako „oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy” (Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014). Partnerstwo publiczno-prywatne dotyczy realizacji wspólnego przedsięwzięcia, którym może być zadanie ze sfery inwestycyjnej lub użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego oraz inne przedsięwzięcia promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne (Parysek i in. 2010). Wskazane działania muszą należeć do sfery zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się na czterech elementach, które muszą być uwzględnione w konstrukcji prawnej tej formy współpracy, tj. umowie, finansowaniu, realizacji i eksploatacji. Problematyka PPP przedstawiona w niniejszym artykule podzielona została na część teoretyczną i empiryczną. W części teoretycznej omówiono podstawy prawne i organizacyjne wdrażania i finansowania zadań publicznych w ramach PPP. Część empiryczna zawiera wyniki badań w zakresie rozwoju PPP w Polsce i w Wielkopolsce. Ukazuje korzyści związane z realizacją przedsięwzięć w formule PPP, a także czynniki ograniczające ten proces. W kontekście regionalnym realizacja projektów PPP wywiera pozytywny wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych. Zadania wykonywane w formule PPP przyczyniają się do poprawy gospodarki odpadami, rozwoju infrastruktury technicznej i drogowej, poprawy efektywności energetycznej oraz gospodarki wodno-ściekowej, a także zwiększenie inwestycji w zakresie sportu i turystyki. Badania ankietowe potwierdziły, że finansowanie projektów inwestycyjnych z udziałem sektora prywatnego realizowanych przez sektor publiczny w Polsce oraz w województwie wielkopolskim to proces, który jest wdrażany w niewielkim zakresie. Zidentyfikowane przyczyny braku podejmowanych działań w formie PPP były różnorodne i dotyczyły głównie sektora samorządowego. Podmioty te wskazywały, że PPP to mało przejrzysty i trudny układ z partnerem prywatnym, a także utrata kontroli nad majątkiem komunalnym.

Prawne uregulowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Możliwość współpracy w tej formie wprowadziła ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (w skrócie ustawa o PPP)². Ustawa ta reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego opartej na umowie podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która służy realizacji zadania publicznego, a więc określonego przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy o PPP może być:

- zaprojektowanie lub realizacja inwestycji z przeznaczeniem na cele publiczne,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat,
- działanie na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego (np. rewitalizacja lub zagospodarowanie miasta lub innego obszaru),
- działania pilotażowe, promocyjne, naukowe edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań publicznych.

W związku z wejściem w życie ustawy o PPP wydanych zostało kilka rozporządzeń wykonawczych³, które uszczegółowiły następujące zagadnienia:

- zasady finansowania zadań publicznych, zwłaszcza w sytuacji istniejących niedoborów finansów publicznych, sposoby pozyskiwania kapitału na inwestycje,
- formy i procedury sporządzania umów o partnerstwie w realizacji długookresowych przedsięwzięć.

Zasady współpracy podejmowanej w ramach PPP reguluje cytowana ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podstawą jest umowa o PPP, gdyż określa prawa i obowiązki podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa w szczególności:

- cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji,
- łączną wartość środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, niezależnie od źródła ich pochodzenia,
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienie poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie,
- zobowiązania podmiotu publicznego, w tym wielkość, zasady i terminy wnoszenia wkładu własnego, jeżeli wkład taki jest przewidywany, a także zasady dysponowania tym wkładem,
- normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia,
- uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego lub spółkę oraz zasady okresowego przeprowadzania przez strony wspólnej oceny realizacji przedsięwzięcia wraz z ustaleniami realizacyjnymi,

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U z 2020 r., poz. 711).

³ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o PPP, rozporządzenie w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach PPP, rozporządzenie w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach PPP (Dz.U z 2011 r., poz. 866, 867, 868).

- czas, na jaki umowa została zawarta, oraz warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy, a także warunki i sposób jej rozwiązania przed upływem terminu, na jaki została zawarta, oraz zasady rozliczeń i odszkodowań w takim przypadku,
- warunki i procedurę zmiany umowy oraz zmiany zakresu przedsięwzięcia, jeżeli taka możliwość była przewidziana w specyfikacji wyboru partnera prywatnego,
- formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego,
- podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia,
- zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia, a także dodatkowe gwarancje i umowy oraz zobowiązania stron w tym przedmiocie,
- tryb i zasady rozstrzygania sporów wynikłych na tle umowy,
- postanowienia dotyczące zawiązania spółki, w przypadku gdy strony postanowią zawiązać tę spółkę.

W terminie 14 dni od dnia podpisania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiot publiczny musi przekazać do ministra właściwego do spraw gospodarki następujące informacje dotyczące zawartej umowy:

- łączną kwotę wydatków na wykonanie umowy, w tym łączną kwotę wydatków budżetu,
- łączne kwoty wydatków na wykonanie umowy w poszczególnych latach, w tym łączną kwotę wydatków budżetu w poszczególnych latach,
- podział ryzyk, związanych z realizacją przedsięwzięcia, pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny.

Wśród wielu definicji PPP można wskazać te, które najbardziej odpowiadają koncepcji europejskiego PPP. „Partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym porozumienie o charakterze komercyjnym”. PPP można rozumieć też jako: „[...] formę długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści. Istotą tak pojmowanego PPP jest zatem ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia, a fundamentalną zasadą tak pojmowanej koncepcji PPP jest zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych usług”. Również Komisja Europejska nie wypracowała jednoznacznej definicji PPP. Ogólnie odnosi ona ten termin do wszelkich form współpracy pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstruowania (bądź renowacji), zarządzania i konserwacji infrastruktury lub dostarczania usług (Tarajkowski, Wojtasiewicz 2008). Strony partnerstwa dzielą się nie tylko zasobami, potencjalnymi korzyściami, ale także ryzykiem. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. W efekcie rozłożenie ryzyka powinno przyczynić się do racjonalizacji kosztów i optymalizacji efektu finansowego dla stron PPP. Bardzo ogólną definicję formułuje ustawa o PPP, według której PPP stanowi oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera publicznego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach którego partner prywatny poniesie lub

zorganizuje, w całości lub części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy.

Każdy projekt realizowany w koncepcji PPP wymaga indywidualnego podejścia. Z tego powodu praktyka gospodarcza wypracowała i nadal formułuje nowe koncepcje PPP, które mają na celu dostosowanie do oczekiwań stron umowy oraz zmieniających się warunków otoczenia. Za podstawowe modele PPP można uznać (Bitner 2003):

- kontraktacje usług,
- kontrakty menedżerskie, w ramach których wyróżnia się modele: Projektowanie i Budowa – DB (Desing – Build) oraz Projektowanie, Budowa i Eksploatacja – DBO (Desing – Build – Operate),
- umowy typu Buduj – Eksploatuj – Przekaż – BOT (Build – Operate – Transfer),
- umowy typu Projektuj – Buduj – Sfinansuj – Eksploatuj – DBFO (Desing – Build – Finance – Operate),
- koncesjonowanie.

Zaangażowanie władz lokalnych w PPP to także wzmocnienie lokalnej przedsiębiorczości poprzez pozyskanie nowych rynków zbytu dla przedsiębiorstw oznaczające poprawę ich kondycji finansowej oraz wzrost zatrudnienia, a tym samym przyczyniające się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. PPP to nie tylko korzyści, źle zaprojektowana współpraca może być również nieefektywna, a błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą nawet spowodować dużo groźniejsze konsekwencje, niż błędne decyzje podjęte przez całkowicie samodzielną administrację publiczną. Aby odpowiednio wcześniej zminimalizować ryzyko oraz wyeliminować potencjalne niebezpieczeństwo, należy zwracać uwagę na zagrożenia, jakie może nieść podjęcie współpracy w ramach PPP. Do najczęściej wymienianych można zaliczyć:

- osłabienie kontroli publicznej nad inwestycją,
- niekontrolowany wzrost cen usług podyktowany głównie przez partnera prywatnego,
- niesolidność partnera prywatnego,
- zaburzenia płynności świadczonych usług,
- rozmycie odpowiedzialności za realizację zadań publicznych,
- podejrzenia o stronniczość i ryzyko politycznych nieporozumień.

Charakterystyka rynku PPP w Polsce

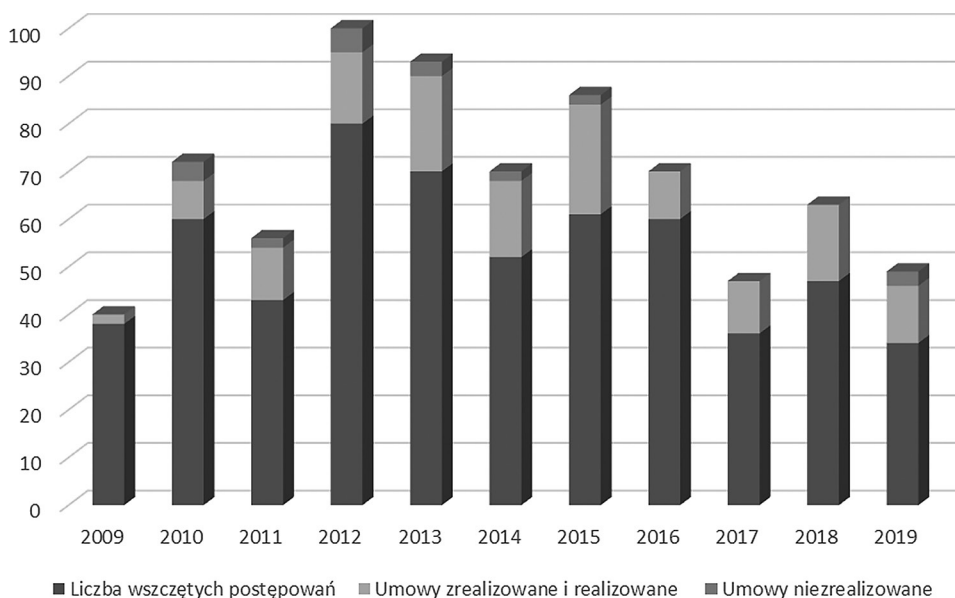
PPP to model realizacji zadań publicznych, który oparty jest na wieloletniej umowie określającej podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego w oparciu o wytworzoną infrastrukturę. Projekty PPP obejmują zadania, które polegają na rozwoju, wytworzeniu lub remontach infrastruktury oraz jej utrzymaniu lub zarządzaniu, oraz te, w ramach których partner prywatny wyłącznie świadczy długoterminowo określone usługi związane z danym składnikiem infrastruktury. W zamian partner prywatny jest wynagradzany przez podmiot publiczny ze środków budżetowych w różnej formie

lub otrzymuje prawo do pobierania opłat od użytkowników danej infrastruktury publicznej w okresie trwania umowy PPP. Najczęściej projekty PPP obejmować będą wytworzenie lub remont określonej infrastruktury publicznej przez partnera prywatnego, przy jednoczesnym zapewnieniu przez niego długoterminowego finansowania projektu PPP. Rozwój infrastruktury oraz odpowiadający oczekiwaniom społecznym wysoki standard świadczonych usług są jednym z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego Polski. W przyjętej przez Radę Ministrów w 2017 r. „Polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” wskazano, że utrzymanie dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury w Polsce wymagać może zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln zł. Duże potrzeby inwestycyjne dotyczą wielu kluczowych sektorów gospodarki. Przykładowo na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 zaplanowano ponad 200 mld zł. W ramach sektora kolejowego planowana jest przebudowa 8500 km linii kolejowych, a w sektorze mieszkaniowym konieczne jest wybudowanie 0,5 mln mieszkań.

Z analizy przedstawionej w „Polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” wynika, że budżety jednostek publicznych mogą nie dysponować wystarczającymi środkami finansowymi do zrealizowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury gospodarczej (np. transport, środowisko, energia) i społecznej (np. zdrowie, edukacja, kultura, sport i turystyka). Niezbędne powinno być większe zaangażowanie środków prywatnych w realizację inwestycji i świadczenia usług publicznych. W tej sytuacji pomocne będzie wykorzystywanie w szerokim zakresie formuły PPP. Realizacja przedsięwzięć w formule PPP może przynieść również szereg innych korzyści. W kontekście regionalnym może mieć pozytywny wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. Z kolei w perspektywie makroekonomicznej rozwój PPP przyczyni się do zwiększenia liczby i wartości inwestycji oraz świadczonych usług publicznych. Z punktu widzenia zarządzania finansowego formuła PPP daje podmiotowi publicznemu możliwość zrealizowania inwestycji bez znaczącego angażowania środków publicznych na etapie budowy lub modernizacji. Stwarza także szansę lepszego planowania wydatków i równoczesnej realizacji większej liczby inwestycji oraz usług publicznych i w tym kontekście stanowi konkurencyjną metodę wobec tradycyjnej formuły finansowania zadań publicznych. Formuła PPP daje też dużo większą pewność realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz w ramach wcześniej zakładanego budżetu niż jest to w przypadku inwestycji publicznych, a to głównie ze względu na zastosowanie kompleksowego i systematycznego podejścia przez sektor prywatny do przygotowania i realizacji danego przedsięwzięcia. Dodatkowo partner prywatny jest wynagradzany po zakończeniu budowy infrastruktury i na podstawie jakości świadczonych usług z wykorzystaniem tej infrastruktury. Realizacja projektów w formule PPP może przynosić także duże korzyści dla podmiotów prywatnych, w tym przede wszystkim za sprawą stabilnych źródeł dochodów w ramach wieloletnich umów z sektorem publicznym, pozwalających na długofalowe planowanie działalności biznesowej.

W latach 2009–2019 wszczęto łącznie 551 postępowań w celu wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza, w wyniku których zawarto 147 umów,

co oznacza, że skuteczność wynosiła 27,6%. Jeszcze mniej projektów (134) przeszło po podpisaniu umowy w fazę realizacji. Aż 18 ze 152 umów PPP (12,1%) nie było, pomimo podpisania, w praktyce realizowanych. Przyczyną tego jest ich wcześniejsze rozwiązanie lub brak podejmowania rzeczywistych działań pomimo ich formalnego obowiązywania (ryc. 1).



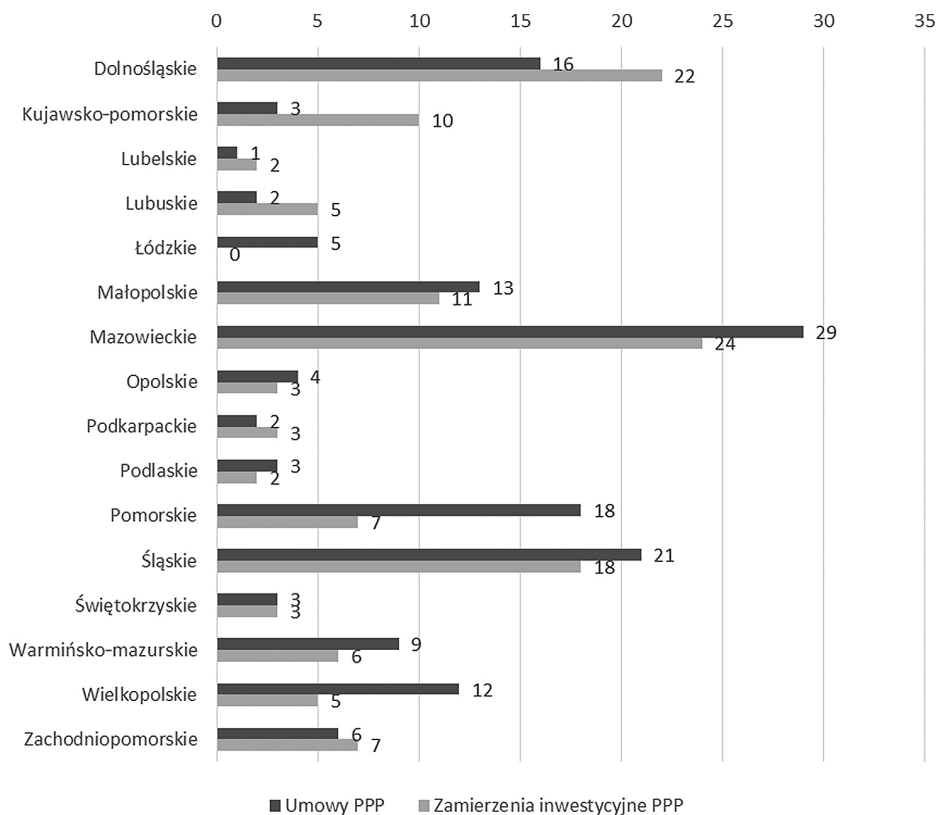
Ryc. 1. Liczba wszczętych postępowań, zawartych umów PPP (zrealizowanych i realizowanych), w tym nierealizowanych w podziale na lata. W przypadku znacznej części projektów nie doszło do podpisania umów pomimo wszczętych postępowań. Umowy niezrealizowane oznaczają wycofanie się stron z PPP po ich podpisaniu

Źródła: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pn. „Raport z rynku PPP 2009–2019”.

Niski odsetek zawartych umów PPP może wskazywać albo na nieatrakcyjną z różnych przyczyn dla sektora prywatnego ofertę (zły podział ryzyka, przychody partnera prywatnego niepokrywające poniesionych nakładów finansowych, źle przygotowany projekt), albo na brak zasobów w sektorze prywatnym do realizacji zadań oczekiwanych przez sektor publiczny. Łączna wartość wszystkich zawartych i realizowanych umów PPP wyniosła na koniec 2019 r. 5,9 mld zł, przy czym wartość 551 postępowań wynosiła 21,5 mld zł. Umowami o największej wartości były umowy: z 2013 r. na budowę poznańskiej spalarni odpadów (783 mln zł), powstanie sieci szerokopasmowej w województwie mazowieckim (458 mln zł) oraz podkarpackim (310 mln zł), a także z 2018 r. na budowę trójmiejskiej spalarni odpadów w Gdańsku (570 mln zł). Najwięcej umów realizowanych jest w sektorach: infrastruktura transportowa (21), sport i turystyka (20) i efektywność energetyczna (20). Pod względem wartości dominują sektory: telekomunikacji (28%) i gospodarki odpadami (24%). Na polskim rynku PPP dominują projekty,

których wartość (wartość umów) nie przekracza 40 mln zł. Stanowią one 80% wszystkich projektów. W zakresie projektów mikro (<5 mln) oraz małych (5–40 mln) było łącznie 107 umów. W ramach dużych projektów (40–100 mln) zawarto 15 umów, bardzo dużych (100–500 mln) 10 umów i największych (>500 mln) tylko 2 umowy.

Podczas analizy rynku przeprowadzonej na koniec 2019 r. przez MliR zidentyfikowano łącznie 125 zamierzeń inwestycyjnych na różnych etapach przygotowania. Najwięcej (74%) znajdowało się w fazie przed ogłoszeniem postępowania (pomysł, ocena efektywności, wybór doradcy). Pozostałe 26% to postępowania na wybór partnera prywatnego będące w toku (głównie etap prowadzenia negocjacji). W poszczególnych regionach Polski projekty PPP wdrażane były w zróżnicowanym zakresie, najwięcej umów i planowanych zamierzeń inwestycyjnych odnotowano w województwach mazowieckim, dolnośląskim, śląskim. Najmniej zaś w województwach lubelskim, świętokrzyskim, podlaskim, podkarpackim stanowiącym makroregion Polski Wschodniej określany jako najslabiej rozwinięty w Unii Europejskiej (ryc. 2).



Ryc. 2. Liczba zawartych umów oraz zamierzeń inwestycyjnych w ramach PPP w poszczególnych regionach Polski (wg stanu na koniec 2019 r.)

Źródło: platforma PPP (https://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx).

Partnerstwo publiczno-prywatne jest szansą dla władz samorządowych na zgromadzenie finansowego wkładu własnego na realizację projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie (Parysek 2018). PPP jest kolejnym ze sposobów przyspieszenia rozwoju lokalnego i regionalnego i poszukiwania kapitału prywatnego, w tym zagranicznego, do udziału w inwestycjach komunalnych będących zadaniem ustawowym samorządów. Taka koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny określana jest jako PPP, które polega na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi. Definicje partnerstwa publiczno-prywatnego obejmują najczęściej następujące elementy (Guidelines... 2013):

- współdziałanie podmiotów sektora publicznego i prywatnego (biznesu i społecznego),
- podział odpowiedzialności i władzy,
- montaż środków finansowych,
- pozyskiwanie przez sektor publiczny zasobów od sektora prywatnego, bez których realizacja danego zadania nie byłaby możliwa.

PPP można określić jako formę współpracy podmiotów publicznych i prywatnych dla realizacji zadań publicznych. Kapitał prywatny angażowany jest w takie projekty i przedsięwzięcia, których realizacja należy do podstawowych zadań władzy publicznej, nie zwalniając jej jednak z obowiązku zaspokojenia potrzeb publicznych i ze związanej z tym odpowiedzialności (Markowski 2011). W odniesieniu do wytycznych Komisji Europejskiej przyjmuje się, że partnerstwo publiczno-prywatne oznacza długoterminową współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach zazwyczaj kontrolowanych przez administrację, takich jak: gospodarka komunalna i obsługa społeczno-socjalna określonej wspólnoty. Zakres podejmowanych wspólnych zadań może być bardzo szeroki i obejmować różnorodne elementy infrastruktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół itp.

Podstawowe formy udziału sektora prywatnego w projekcie publicznym z uwzględnieniem podziału odpowiedzialności przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Formy udziału sektora prywatnego

Forma prawna	Aktywa	Eksploatacja i utrzymanie	Rodzaj inwestycji	Podział ryzyka
Jednostka samorządu gminy	publiczne	publiczne i prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Świadczenie usług	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Dzierżawa i umowy o podobnym charakterze	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	publiczne i prywatne
BOT	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne
Koncesjonowanie	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zaucha i in. (2015).

Wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania usług publicznych znane i stosowane jest w UE. Ojczyzną partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania. Udokumentowane w literaturze europejskiej (Perrot, Chatelus 2000) przykłady wskazują, że ta forma współpracy daje pozytywne efekty nie tylko przez otwarcie nowych obszarów dla działalności gospodarczej i sprzyjanie tworzeniu nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim przez poprawę jakości świadczonych usług, zwiększenie ich dostępności, obniżenie jednostkowych kosztów, dostęp do technologii lub nowoczesnych metod zarządzania. Ponadto dodatkowym argumentem przemawiającym za upowszechnieniem PPP jest to, że daje ono możliwość pozyskiwania środków finansowych spoza budżetu, koniecznych na realizację nowych inwestycji bądź na modernizację lub rozbudowę już istniejących. W Polsce forma ta z uwagi na członkostwo w strukturach UE zaczyna zdobywać coraz większe uznanie.

Wprowadzenie do polskich samorządów mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji inwestycji jest szansą na poprawę stanu infrastruktury komunalnej przy niewystarczających środkach własnych. Pozwalają one na pozyskanie zarówno kapitału prywatnego, jak i funduszy UE, która jest zainteresowana promowaniem i rozwojem PPP. Jest to dobry sposób finansowania przez samorząd zwłaszcza dużych, kapitałochłonnych inwestycji, które mają szczególne możliwości uzyskania wsparcia ze środków UE. Wspólnota preferuje finansowanie inwestycji komunalnych tą metodą, wychodząc z założenia, że sektor publiczny samorządowy nie jest w stanie samodzielnie wykonać inwestycji i ponieść kosztów eksploatacji, a prywatni inwestorzy zainteresowani są szybkim wykonaniem projektu. Zasada PPP w europejskiej polityce regionalnej (obok powszechnie obowiązującej i akceptowanej zasady subsydiarności) w UE ma istotne znaczenie i staje się zalecanym systemem finansowania inwestycji (Ratajczak 2018). Partnerstwo publiczno-prywatne może być odpowiedzią na problemy samorządów terytorialnych związane z brakiem środków przewidzianych na niezbędne inwestycje infrastrukturalne. Szansą efektywnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest właściwy dobór partnerów publiczno-prywatnych – uczestników danego przedsięwzięcia. Zasady doboru partnerów powinny być kształtowane tak, aby umożliwiły niezakłócone realizowanie zadań z obopólną korzyścią. Partnerem prywatnym może być:

- przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej;
- organizacja pozarządowa;
- kościół lub inny związek wyznaniowy;
- podmiot zagraniczny, jeżeli jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełnia warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej.

Zasadą jest, że w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego podmiot publiczny jest najważniejszym uczestnikiem przedsięwzięcia. Jego zadaniem jest podejmowanie decyzji, wybór celów, które mają być zrealizowane, sprawowanie kontroli nad realizacją i zabezpieczenie szeroko rozumianego interesu publicznego. Te elementy zawarte są w tzw. studium wstępnym do opracowania, którego podmiot publiczny jest zobligowany. W tym dokumencie muszą być dokładnie

określone i przeanalizowane m.in. takie elementy, jak: skala przedsięwzięcia, lokalizacja, rozwiązania techniczne oraz ocena oddziaływania na środowisko. Pojawia się także inny ważny problem, a mianowicie zachowanie zgodności celów działania podmiotów w ramach podjętego partnerstwa, gdyż niektóre cele się uzupełniają, inne zaś nie, a ponadto w miarę powiększania liczby uczestników wrasta stopień złożoności ustanawiania zasad fair play dotyczących poszczególnych uczestników (Wytyczne... 2013). W kontekście tych ważnych czynności związanych z doбором partnerów w ramach PPP należy uwzględnić zagadnienie ryzyka. Konieczność wzięcia pod uwagę ryzyka pojawia się na każdym etapie realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach PPP. Ryzyko wynika przede wszystkim z wyboru partnera prywatnego.

Problemy wdrażania zasad partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie wielkopolskim

Finansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor publiczny w województwie wielkopolskim z udziałem sektora prywatnego to proces, który wdrażany jest w niewielkim stopniu. Zakres PPP w województwie wielkopolskim podobny jest do innych województw w kraju. Potwierdzały to badania ankietowe przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach) z województwa wielkopolskiego. Ankietowane jednostki samorządowe nie wykazywały umownej formy realizowania przedsięwzięć w ramach PPP. Wskazywały za to na występującą współpracę z sektorem prywatnym, lecz bez zawierania umów i angażowania środków finansowych. Zakres zrealizowanych i zaplanowanych zadań w ramach PPP w województwie wielkopolskim w stosunku do kraju przedstawiono w tabeli 2.

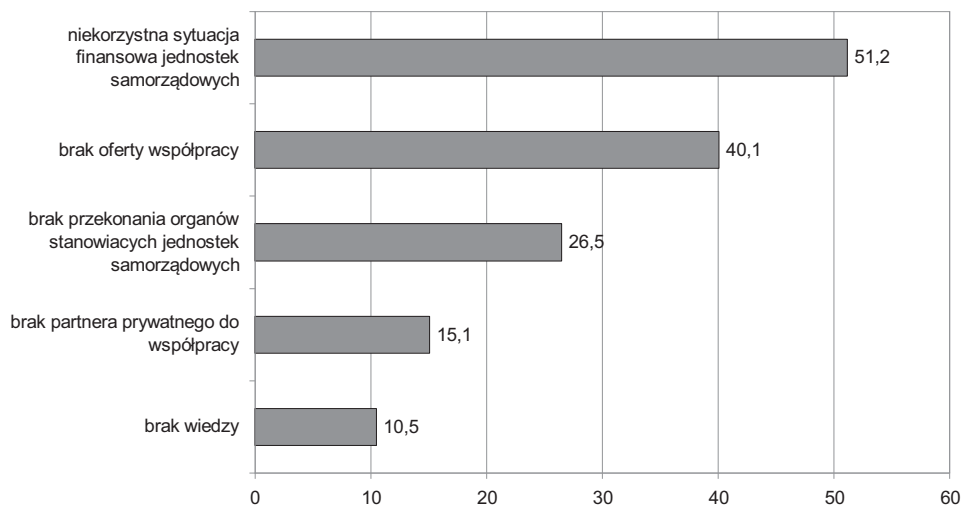
Tabela 2. Realizacja zadań z PPP w Wielkopolsce i w kraju (wg stanu na koniec 2019 r.)

Wyszczególnienie	Liczba	Kwota w mln zł
Umowy PPP		
Polska	147	7,486
Wielkopolska	12	1,219
Zamierzenia inwestycyjne		
Polska	125	40,397
Wielkopolska	5	200,8

Źródło: platforma PPP (https://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx).

Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że podejmowanie i finansowanie lokalnych inwestycji komunalnych w województwie wielkopolskim w ramach PPP związane było z problemami, niedogodnościami, a także wzbudzało niepewność i wątpliwości. W opinii jednostek samorządowych budowa PPP to skomplikowana operacja zarówno w wymiarze społecznym, jak i finansowym oraz prawnorganizacyjnym. PPP to nie tylko jednostki samorządowe i partner prywatny, ale

także inni uczestnicy, np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, doradcy organizacyjno-prawni, eksperci finansowi. Głównym czynnikiem ograniczającym współpracę sektora publicznego i prywatnego była sytuacja finansowa jednostki samorządowej oraz mentalność i utrwalony sposób myślenia przedstawicieli organu stanowiącego i zarządzającego tych podmiotów (rad gmin, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast). Większość radnych uważała PPP za mało przejrzysty i trudny układ z partnerem prywatnym oraz utratę kontroli nad majątkiem komunalnym. Wyniki badań wskazujące główne bariery ograniczające współpracę sektora publicznego i prywatnego w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych w województwie wielkopolskim przedstawiono na rycinie 3.

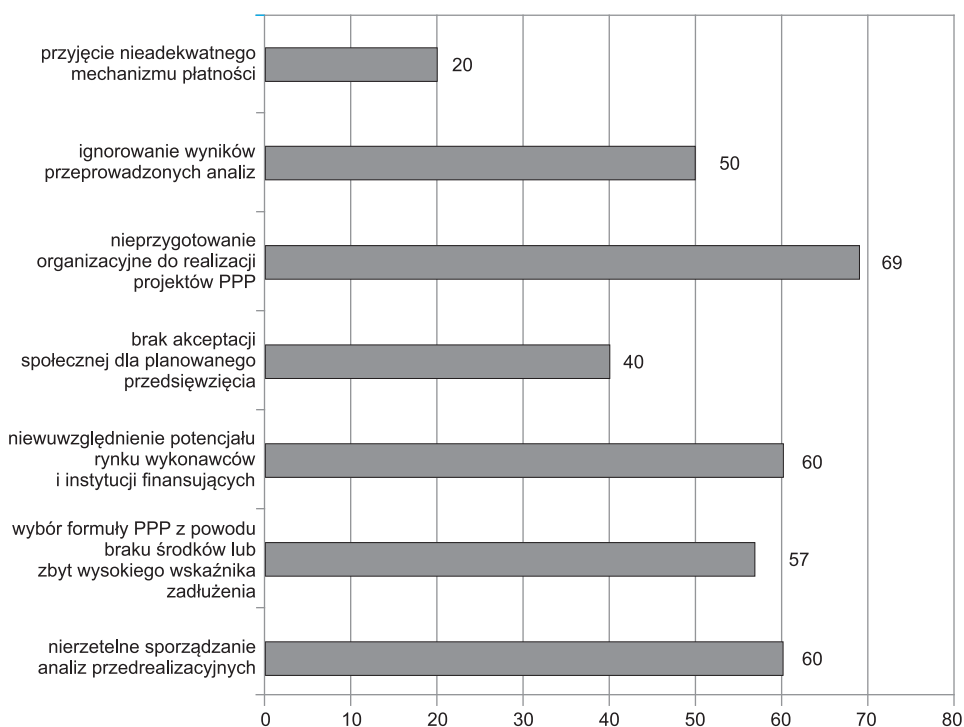


Ryc. 3. Czynniki ograniczające współpracę w ramach PPP, tj. sektora samorządowego z prywatnym, w zakresie finansowania inwestycji komunalnych w województwie wielkopolskim (% wskazań)

Źródło: badania własne.

Badania potwierdziły (ryc. 3), że niedostateczna wiedza w dziedzinie nowych możliwości współfinansowania inwestycji komunalnych to także bariera ograniczająca rozwój PPP w województwie wielkopolskim. W związku z tym duża rola w zakresie doradztwa finansowego i organizacyjnego przypisana została instytucjom wspierających rozwój regionalny. Nowe źródło finansowania rozwoju lokalnego wymusza zmianę mentalności urzędników i podejścia urzędów samorządowych do sposobu przygotowywania projektu. Wyniki badań ankietowych wskazywały, że zdiagnozowaną barierą był brak przekonania organów stanowiących do podejmowania takich przedsięwzięć polegających na połączeniu kapitału prywatnego i środków publicznych. Najważniejszą przyczyną była jednak niekorzystna sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako partnerów publicznych. Ponadto brakowało ofert współpracy. W budżetach samorządowych powinny być zarezerwowane odpowiednie środki na przygotowanie projektów rozwojowych.

Władze samorządowe powinny dążyć do „pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej⁴”. Rola jednostek samorządowych, które były inwestorami w realizacji projektów, została zmieniona i ograniczona do działań kontrolnych i regulacyjnych w ramach umowy zawartej z partnerem prywatnym. Zdiagnozowane główne przyczyny niepowodzeń realizacji przedsięwzięć PPP (ryc. 4) to głównie brak przygotowania organizacyjnego do realizacji projektów PPP, wybór formuły PPP ze względu na niekorzystną sytuację finansową budżetów samorządowych i związany z tym wysoki wskaźnik zadłużenia. Respondenci wskazywali, że przyczyną niepowodzenia w realizacji PPP było nierzetelne sporządzanie analiz przedrealizacyjnych poprzedzających zawarcie umowy. Powodem mógł też być brak społecznej akceptacji dla planowanego przedsięwzięcia. Ankietowani podkreślali, że niepowodzenia w realizacji PPP wynikały także z ignorowania rezultatów analiz dotyczących przedsięwzięcia.



Ryc. 4. Główne przyczyny niepowodzeń w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP
Źródło: badania własne.

Z rozważań teoretycznych wynika, że finansowanie inwestycji komunalnych w drodze PPP stwarza szansę rozwoju infrastruktury lokalnej mającej wpływ na

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).

poprawę warunków życia i bezpieczeństwa mieszkańców wspólnoty samorządowej. Członkostwo Polski w strukturach UE i absorpcja środków unijnych wpływają pozytywnie na rozwijanie współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym. Zasada partnerstwa podnoszona jest w dokumentach programowych UE, tj. w strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W UE współpraca ta obejmuje finansowanie inwestycji komunalnych, a tym samym umożliwia zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. W województwie wielkopolskim podobnie jak w innych regionach współpraca tych dwóch sektorów, pomimo 16-letniego okresu członkostwa we Wspólnocie, jest na etapie organizowania. W „Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego 2020” zaplanowano, że udział środków prywatnych w realizacji projektów infrastrukturalnych wyniesie około 20%, a w budżecie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego 2014–2020 – 30%. Uwzględniając doświadczenia okresu programowania 2007–2013, w którym udział kapitału prywatnego wynosił około 6%, należy uznać te założenia za zbyt optymistyczne. Niewielki udział kapitału prywatnego w finansowaniu sektora publicznego wskazuje na małe zainteresowanie sektora przedsiębiorstw i słabą pozycję finansową w regionie. W przypadku województwa wielkopolskiego, w którym potencjał MŚP jest istotny, powinny być podejmowane działania mające na celu zwiększenie poziomu współfinansowania inwestycji komunalnych kapitałem prywatnym.

Podsumowanie

Uwzględniając korzyści i zagrożenia wynikające z PPP, należy stwierdzić, że rozwój udanej współpracy tych sektorów wymaga wzięcia pod uwagę wielu czynników warunkujących rozwój tego przedsięwzięcia. Analiza materiału empirycznego, a także wyniki badań ankietowych potwierdziły, że PPP w województwie wielkopolskim podobnie jak w kraju to proces, który wdrażany jest w niewielkim stopniu. Zakres podejmowanych wspólnych zadań może być bardzo szeroki i obejmować różnorodne elementy infrastruktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół itp. Ponieważ PPP to ciągle rozwijająca się koncepcja, konieczne jest stwarzanie odpowiedniej struktury organizacyjnej i prawnej funkcjonowania porozumień między sferą prywatną a publiczną. Podstawową zasadą udanej współpracy jest rozwój struktury instytucjonalnej zdolnej do kierowania, rozwijania i zarządzania PPP w imieniu sektora publicznego. Powinien on być spójny ze zmianami przepisów oraz regulacji prawnych, co z kolei przyczyni się do stworzenia efektywnego zarządzania i nadzoru. Praktyka gospodarcza wskazuje wiele problemów i utrudnień w zakresie właściwego i skutecznego wykorzystania PPP dla rozwoju lokalnego. Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że w województwie wielkopolskim podobnie jak w innych regionach kraju głównym czynnikiem ograniczającym współpracę sektora publicznego i prywatnego była sytuacja finansowa

jednostki samorządowej. Inne zdiagnozowane istotne problemy związane z PPP dotyczyły:

- rozpowszechnienia w niewielkim zakresie informacji o szansach i zagrożeniach wynikających z PPP,
- braku zaufania między stronami kontraktu,
- problemów w wyborze najbardziej odpowiedniego modelu PPP dla otoczenia lokalnego i cech projektu,
- braku włączenia społeczeństwa do realizacji funkcji monitoringu.

We wdrażaniu zasad PPP należy brać pod uwagę także ryzyko polityczne i legislacyjne. Zwłaszcza niestabilność polityczna i częste zmiany personalne, głównie po stronie partnerów publicznych, mogą być zagrożeniem dla realizacji rozpoczętych projektów, transferowania środków finansowych, zmian obowiązujących obciążeń podatkowych, czy też innych uregulowań prawnych. Podsumowując, należy stwierdzić, że PPP jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z różnymi podmiotami sprzyja pozyskiwaniu kapitału prywatnego i łączeniu go z kapitałem publicznym celem finansowania przedsięwzięć podejmowanych w sferze usług publicznych. PPP to wykorzystanie wiedzy, umiejętności i doświadczenia sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych oraz zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących zasobów dla poprawy jakości świadczonych usług.

Literatura

- M. Bitner 2003. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach UE. *Finanse Komunalne*, 2.
- Chojnicki Z., Czyż T., Ratajczak W. 2011. Model potencjału: podstawy teoretyczne i zastosowania w badaniach przestrzenno-ekonomicznych oraz regionalnych. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. 2014. Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego. Wyd. Wolters Kluwer S.A. Warszawa.
- Guidelines for succesful public – private partnership. 2013. European Commission, Brussels.
- Markowski T. 2011. Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych. *Studia KPZK PAN*, 137.
- Parysek J. 2015. Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(3).
- Parysek J. 2018. Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju. *Studia KPZK PAN*.
- Parysek J., Wojtasiewicz L., Gruchman B. 2010. Wyzwania i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Perrot J.Y., Chatelus G. 2000. Financing of major infrastructure and service public projects. Paris.
- Ratajczak W. 2018. Przestrzeń publiczna w aspekcie geograficznym i społecznym. *Studia KPZK PAN*.
- Tarajkowski J., Wojtasiewicz L. 2008. Przestrzeń w polityce gospodarczej. PTPN, Poznań.
- Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące PPP 2013. Bruksela.
- Zauch a J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Szlachta J., Zaleski J., Mogiła Z. 2015. Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju. Wyd. Difin, Warszawa.

Public and private partnership as a form of supporting investment projects in the wielkopolskie region

Abstract: In the article law conditions as well as organizational and financial factors of cooperation between public and private sector in terms of investment undertakings resulting in regional development were presented. The cooperation between the above mentioned entities is one of methods used in the process of financial means obtaining. The financial means are indispensable in realization of statutory provisions in terms of local government duties that involve mainly rendering public services. The scope of the activities is often larger than financial potential of local governments and this is the reason why the governments search for financial support of partners from private sector.

Key words: public-private partnership, local investments, public finance