

Marian TUREK  
Izabela JONEK-KOWALSKA  
Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania  
Instytut Ekonomii i Informatyki

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO METODA FINANSOWANIA ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE. IDENTYFIKACJA SZANS I ZAGROŻEŃ**

**Streszczenie.** Inwestycje publiczno-prywatne stały się popularne w Polsce pod koniec lat 90. Po pierwszym okresie popularności, kiedy to powstało wiele koncepcji wspólnej realizacji wielkich i mniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych, zainteresowanie partnerstwem osłabło. Wiele pierwotnych planów porzucono. Spektakularnym przykładem może być koncepcja budowy metra w Warszawie, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z której wycofano się, mimo atrakcyjnych perspektyw współpracy. Obecnie na nowo budzi się zainteresowanie partnerstwem. Bodźcem do podejmowania wspólnych przedsięwzięć jest nowa Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. W artykule dokonano przeglądu koncepcji wspólnych przedsięwzięć publiczno-prywatnych, zarówno tych zakończonych sukcesem, jak i tych, których realizacji zaniechano.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A METHOD OF FINANCING ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND. IDENTIFICATION OF OPPORTUNITIES AND THREATS**

**Summary.** Public-private investments have become popular in Poland with the end of 90s. In the first period of popularity, when many concepts of common realization of big and smaller investment enterprises appeared, the attention to partnership decreased. Many primary plans were turned down. A spectacular example may be a concept of building Warsaw metro in the frames of public-private partnership that was dropped although there were attractive perspectives of cooperation. Currently the interest in such partnership is re-appearing. The trigger for undertaking common enterprises is the new Act on public-private partnership. In the article a review of common concepts of public-private enterprises has been made, both in case of the successful ones and the ones which realization was rejected.

## 1. Wprowadzenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak każdej innej jednostki gospodarczej, wymaga podejmowania odpowiednich decyzji, dotyczących różnych obszarów działań. Wśród nich wyróżnić można decyzje operacyjne, związane z bieżącą działalnością jednostek samorządowych oraz decyzje inwestycyjne długoterminowe, w sposób istotny oddziałujące na rozwój jednostki samorządowej. Każda z tych decyzji wymaga zapewnienia źródła finansowania.<sup>1</sup> Jednym z nich może być partnerstwo publiczno-privatne, które jednak w praktyce trudno wdrażać i wykorzystywać, przede wszystkim z uwagi na odmiennosc celów funkcjonowania współdziałających podmiotów. Sektor prywatny zainteresowany jest bowiem maksymalizacją efektywności inwestycji,<sup>2</sup> a sektor publiczny maksymalizacją użyteczności publicznej.<sup>3</sup>

Na świecie wykorzystanie partnerstwa publiczno-privatnego jest powszechnym i sprawdzonym sposobem finansowania potrzeb sfery publicznej. Korzyści wynikające z sięgania po zewnętrzne źródła finansowania to przede wszystkim skrócenie czasu realizacji inwestycji w zakresie montażu finansowego, a także możliwość rozłożenia kosztów finansowania inwestycji w czasie, nawet w długim okresie.<sup>4</sup> W Polsce partnerstwo publiczno-privatne, mimo wprowadzenia uregulowań prawnych, nadal nie cieszy się popularnością. Warto zatem określić przyczyny niechęci do tej formy finansowania zadań publicznych. Stąd też w niniejszym artykule dokonano przeglądu przypadków wykorzystania partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce, w celu zidentyfikowania czynników sukcesu i niepowodzeń w wykorzystywaniu tej formy finansowania.

## 2. Założenia PPP w Polsce

Partnerstwo publiczno-privatne zaliczane jest do hybrydowych form finansowania jednostek samorządu terytorialnego.<sup>5</sup> Poprzez partnerstwo publiczno-privatne należy rozumieć „współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, opartą na umowie

---

<sup>1</sup> Kuczowicz J., Kuczowicz K.: Decyzje inwestycyjne – wybrane zagadnienia. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2006, s. 10.

<sup>2</sup> Rogowski W.: Rachunek opłacalności inwestycji. Oficyna Wydawnicza a'Wolters Kluwer Business, Kraków 2008, s. 23-25.

<sup>3</sup> Rudzka-Lorentz C., Sierak J.: Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zalewski A. (red.): Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007, s. 164; Jędrzejewski L.: Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia. Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 169.

<sup>4</sup> Famulska T.: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009, s. 102.

<sup>5</sup> Filipiak B.: Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego. PWE, Warszawa 2008, s. 37.

o partnerstwie publiczno- prywatnym, służącą realizacji zadania publicznego na zasadach przyjętych w ustawie”.<sup>6</sup> Podstawową zasadą obowiązującą przy tego rodzaju umowie jest realizacja przez partnera prywatnego inwestycji za wynagrodzeniem na rzecz jednostki samorządowej. Partner prywatny może ponosić całość lub tylko część nakładów na realizację przedsięwzięcia.

Tego rodzaju finansowanie ma wiele zalet, do których należą przede wszystkim odciążenie budżetu publicznego, możliwość wzrostu efektywności inwestycji, wykorzystanie najnowszych technologii, niski wpływ polityki oraz transfer ryzyka, ponieważ projekty finansowe charakteryzują się tym, że ryzyko powinno być ponoszone przez tę stronę umowy, która najlepiej sobie z nim poradzi. Jednostki samorządu terytorialnego, oprócz korzyści, ponoszą również pewne ryzyko związane z przystąpieniem do tego rodzaju współpracy. Związane jest ono z silną zależnością od partnera prywatnego, a w związku z tym w przypadku jego bankructwa istnieje ryzyko niepowodzenia całego projektu. Istnieje również ryzyko utraty miejsc pracy dla pracowników sektora publicznego oraz ograniczenie wpływu administracji publicznej na działania prywatnego partnera.<sup>7</sup>

Realizacja inwestycji w formule PPP od wielu lat uznawana jest na całym świecie za niezwykle korzystną.<sup>8</sup> W Polsce brakowało jednak odpowiednich aktów prawnych, które umożliwiłyby stworzenie ram współpracy jednostek sektorów rządowego i samorządowego z prywatnymi przedsiębiorcami. Uchwalenie 19 grudnia 2008 r. Ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym<sup>9</sup> oraz 9 stycznia 2009 r. Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>10</sup> dało podstawy do kreowania efektywnych form współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym. Akty te zniosły rygorystyczne wymogi administracyjne, pozostawiając dużą dozę elastyczności przy formułowaniu umowy o współpracy przez strony partnerstwa. Odformalizowanie postępowania zostało osiągnięte poprzez zniesienie obowiązku sporządzania analiz, rezygnację z precyzowania kategorii ryzyka oraz rezygnację z narzucania zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa. Elastyczność w konstrukcji partnerstwa została osiągnięta między innymi poprzez możliwość wyboru partnera, na podstawie pozacenowych kryteriów. PPP jest otwarte na wszelkie dziedziny i rodzaje świadczeń partnera prywatnego o ile połączone jest z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, wykorzystywanym do realizacji wspólnego przedsięwzięcia.

<sup>6</sup> Brzozowska K.: Partnerstwo publiczno- prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>7</sup> Sześciło D.: Rządowe instytucje wspierające – klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego? „Samorząd terytorialny”, nr 11, 2009, s. 18-19.

<sup>8</sup> Zawadzki K.: Partnerstwo publiczno- prywatne jako źródło finansowania wielkoformatowych imprez sportowych, [w:] Juja T. (red.): Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Nr 141, Poznań 2010, s. 602.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 100, z późn. zm

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.

Ze względu na charakter podmiotów publicznych przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego będzie wykonywanie zadań publicznych, nałożonych w drodze ustawy na podmiot publiczny, przy czym podmiot publiczny będzie mógł angażować się w partnerstwo tylko w takim zakresie, w jakim mieści się ono w jego zakresie działalności. Najważniejsze zmiany dotyczące konstrukcji PPP w stosunku do uregulowań wprowadzonych przez Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Porównanie uregulowań partnerstwa publiczno-prywatnego z 2005 i 2008 r.

Wyszczególnienie	Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym	Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym
partnerzy publiczni	organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych	jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych oraz inna osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: - finansują ją w ponad 50%, - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub - sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego, - związki wymienionych podmiotów
elementy umowy	określono otwarty katalog elementów, jakie powinna zawierać każda umowa PPP	nie występuje otwarty katalog obligatoryjnych elementów umowy PPP
konieczność przeprowadzenia analizy przedsięwzięcia	konieczność sporządzenia analizy z uwzględnieniem efektywności oraz zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia	brak konieczności sporządzenia analizy z uwzględnieniem efektywności oraz zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia

Źródło: Zawadzki K.: Partnerstwo publiczno-prywatne jako źródło finansowania wielkoformatowych imprez sportowych, [w:] Juja T. (red.): Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010, s. 613.

### 3. Przegląd przykładów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Wśród wielu inwestycji publiczno-prywatnych, które **zakończyły się sukcesem** można wymienić budowę autostrady A2. Inną inwestycją zrealizowaną z sukcesem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego był **projekt Woda dla Gdańska**, polegający na poprawie jakości wody z wodociągów. W 1992 r. została utworzona spółka inwestycyjna SAUR Neptun Gdańsk SA, której założycielem była francuska spółka prywatna (50% akcji) oraz Miasta Gdańsk (49% akcji). Prywatno-publiczna spółka inwestycyjna zawarła 30-letni kontrakt z Miastem Gdańsk na świadczenie usług w zakresie produkcji i dystrybucji wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków. Miasto dzierżawi spółce inwestycyjnej elementy systemów wodociągowego i kanalizacyjnego, Spółka zaś ma obowiązek utrzymania ich w stanie zdatnym do eksploatacji. Spółka na czas kontraktu pobiera opłaty za usługi, które są korzyściami dla jej udziałowców. Na przestrzeni ponaddziesięcioletniej, korzystnej współpracy, strona publiczna osiągnęła wymierne korzyści społeczne, m.in. poprawę jakości wody pitnej (udział wody pitnej spełniającej normy UE wzrósł z 8% do 90%), unowocześnienie technologii oczyszczania ścieków (przyczyniło się to do udostępnienia plaż turystom i mieszkańcom), zmniejszenie strat wody, ograniczenie kosztów utrzymania sieci wodno-kanalizacyjnej, poprawę relacji z odbiorcami usług (skrócenie cyklu obrotu należnościami), wzrost efektywności zarządzania itp.<sup>11</sup>

Znaną inwestycją publiczno-prywatną, zrealizowaną z dużym powodzeniem był **projekt Oświetlenie dla Krakowa**, polegający na poprawie stanu technicznego opraw, źródeł światła, kabli oświetlenia sygnalizacyjnego itp. Inwestycji podjęło się konsorcjum dwóch firm Electrimu Warszawa i ES System z Krakowa w 1998 r. Konsorcjum wymieniło i zmodernizowało oświetlenie, jednocześnie finansując swoje działania. Oszczędności z tytułu wymiany oświetlenia na sodowe (bardziej energooszczędne) wynoszą ponad 44%. Prywatnemu inwestorowi zależy na racjonalnym zużyciu energii, wzrosła efektywność zarządzania oświetleniem w mieście (krakowskie latarnie palą się dokładnie wtedy, gdy są potrzebne). Finansowanie działalności spółki inwestycyjnej jest bardziej opłacalne dla miasta niż samodzielne remontowanie i utrzymywanie oświetlenia. Inwestor prywatny otrzymuje od miasta opłaty w ramach umowy koncesyjnej. Taryfy corocznie ustalają obaj partnerzy, uwzględniając potrzeby miasta i inwestora.<sup>12</sup>

Poza tymi nielicznymi przykładami dużych przedsięwzięć publiczno-prywatnych zrealizowano również kilkanaście małych projektów, wśród których wymienić można: udział

<sup>11</sup> Dziworska K., Górczyńska A.: Finansowanie infrastruktury komunalnej z udziałem kapitału prywatnego, [w:] Jajuga T., Pluta T. (red.): Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka. Prace Naukowe nr 965, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 349-357.

<sup>12</sup> Bogunka D.: Oddać kłopot w prywatne ręce. „Gazeta Prawna”, 7 lipca 2003.

brytyjskiego inwestora w Southern Vectis plc w kaliskich liniach autobusowych i podobnym przedsiębiorstwie w Chełmie, udział koncernu Vivendi w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Tarnowskich Górach, współdziałanie w zarządzaniu gospodarką wodno-ściekową w Bielsku-Białej przez spółkę Aqua SA. Poza tym podejmowanych jest wiele wspólnych inicjatyw publiczno-privatnych w dziedzinie budownictwa. Najczęściej partner publiczny jest właścicielem gruntu, który przekazuje tytułem własnego wkładu w inwestycję. Przykładem może być realizacja inwestycji określanej jako „Złote Tarasy”, polegającej na budowie osiedla mieszkaniowego w Warszawie lub budowa Wrocławskiego Parku Technologicznego.

Równie głośne, jak inwestycje zrealizowane z sukcesem w ramach partnerstwa publiczno-prawnego, są **inwestycje zakończone niepowodzeniem**. Najbardziej spektakularnym przykładem takiej inwestycji jest **budowa drugiej linii warszawskiego metra**. Był to jeden z ciekawszych pomysłów na partnerstwo publiczno-privatne, który planowano zrealizować w 2001 r. Metro miało stać się modelowym przykładem tego, jak powinna wyglądać inwestycja realizowana w ramach programu PPP. Uważano, że powodzenie tej inwestycji przyczyni się do powstania podobnych przedsięwzięć w innych miastach Polski, a także do rozpropagowania idei PPP. Opracowaniem i przygotowaniem analiz dla tego przedsięwzięcia zajęła się firma Pricewaterhouse Coopers. Opracowywano konkretny plan działania, wykonano niezbędne analizy finansowe, prawne i techniczne.<sup>13</sup> Koszt rozbudowy metra szacowano na 8,3 mld zł. Zakładano, że partner prywatny pozyska kapitał i zakończy budowę „pod klucz” w ciągu 10 lat, a miasto w okresie 30-40 lat spłaci budowę w rocznych, mieszczących się w możliwościach finansowych miasta, ratach. Miasto zakładało, że na pokrycie rat spłacanego kapitału wykorzysta środki pomocowe z kontraktu regionalnego, środki z budżetu gminy Warszawa – Centrum, budżetu miasta oraz z komunalnego funduszu nieruchomościowego.<sup>14</sup> Do przetargu na budowę metra chciały przystąpić duże konsorcja, m.in.: Bilfinger and Berger, Siemens i Hochtief. W czerwcu 2001 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy zobowiązała Zarząd Miasta do zainicjowania procesu wprowadzenia niezbędnych zmian ustawowych, umożliwiających budowę metra (w tym możliwości zapewnienia prawa do przestrzeni podziemnej), analizy potencjalnych zagrożeń, stworzenia strategii działania i postępowania przetargowego, w celu wyłonienia partnera dla realizacji przedsięwzięcia. W lipcu Komisja Europejska zdecydowała o przyznaniu 1,5 mln euro dotacji na prace przygotowawcze do budowy II linii metra i wsparcie Zespołu ds. Partnerstwa Publiczno-Privatnego w Ministerstwie Infrastruktury. We wrześniu Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, wyznaczony przez Komisję Europejską do administrowania dotacją, oraz Miasto

<sup>13</sup> Graczyk M.: Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008, s. 89.

<sup>14</sup> Brzuchacz H.: Dla metra nie ma alternatywy. „Krajobraz Warszawski”, nr 43, listopad 1998, s. 3.

Stołeczne Warszawa podpisały „Umowę w sprawie realizacji projektu budowy II i III linii metra w Partnerstwie Publiczno-Privatnym”. Miasto zobowiązało się zawrzeć długoterminową umowę PPP z firmą prywatną, wybraną w drodze otwartego, międzynarodowego przetargu. EBOR zaś za pieniądze z dotacji miał zatrudnić i nadzorować konsultantów przygotowujących przedsięwzięcie. Warunkiem otrzymania dotacji było podpisanie umowy z konsultantami przed końcem 2002 r. Jednak sytuacja uległa radykalnej zmianie, pod wpływem zmian na scenie politycznej. Nowo wybrany prezydent Warszawy prezentował bardziej „ostrożne” podejście do budowy II linii metra w systemie partnerstwa publiczno-privatnego i postanowił skupić się na dokończeniu budowy I linii. W ten sposób zablokowano projekt budowy II linii metra. Obecnie wycofano się już ostatecznie z koncepcji partnerstwa publiczno-privatnego, na rzecz finansowania opartego na środkach budżetowych i pomocowych. Odejście od koncepcji partnerstwa publiczno-privatnego powoduje, że zakończenie budowy II linii przesuwają się w czasie o kilkanaście lat.

Innym przykładem próby podjęcia partnerstwa publiczno-privatnego jest **projekt budowy ratusza w Stalowej Woli**. W tym przypadku zawiodła strona prywatna. Władze Stalowej Woli uznały, że nie stać ich na budowę nowego ratusza. Inwestycja miała pochłonąć 21 mln zł. Dlatego w 2001 r. zdecydowały się na partnerstwo publiczno-privatne. Założono, że ratusz powstanie w ciągu trzech lat na gruncie komunalnym, a następnie inwestor prywatny będzie wynajmował powierzchnię we wznoszonym przez siebie budynku na potrzeby biur, sklepów oraz urzędu miasta. Firma, budująca miejski ratusz, zaciągając kredyt na jego realizację mogła liczyć na otrzymanie gwarancji samorządu.<sup>15</sup> Miasto chciało spłacać tę inwestycję przez 15 lat. Po tym okresie część ratusza, zajmowanego przez urząd miała przejść na własność miasta, część komercyjna zaś pozostać w rękach prywatnych. Środki na spłatę Stalowa Wola zamierzała uzyskać z dzierżawy gruntów podmiotowi prywatnemu, na których miał on postawić dwa obiekty komercyjne oraz z wynajmu budynku, w którym obecnie urzęduje.<sup>16</sup> Niestety, rozpisany przez miasto przetarg był nieudany. Trudno doszukać się przyczyny niepowodzenia tego projektu. Niektórzy sądzą, że konstrukcja finansowo-prawna, zaproponowana potencjalnym inwestorom, okazała się zbyt skomplikowana, inni obarczają winą sytuację na lokalnym rynku nieruchomości.

Przed wprowadzeniem Ustawy o partnerstwie powstawało wiele planów, które w późniejszych latach zostały przekształcone na inne koncepcje niezwiązane z partnerstwem publiczno-privatnym. Takim pomysłem było zamierzenie wspólnych przedsięwzięć publiczno-privatnych na dość szczególnym gruncie, związanym z funkcjonowaniem

---

<sup>15</sup> Filipiak B.: Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego. PWE, Warszawa 2008, s. 25-36; Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Finanse samorządowe. Narzędzia decyzje procesy. PWN, Warszawa 2006, s. 77-93.

<sup>16</sup> [www.PolandProperty.pl](http://www.PolandProperty.pl).

transportu lokalnego, szczególnie zaś z **lokalnymi liniami kolejowymi PKP**. Większość linii stanowi duże obciążenie dla PKP i jest uważana za nieopłacalne, a o ich utrzymanie zabiegają głównie samorządy. Można wymienić dziesiątki przypadków, w których dochodzi do współpracy między samorządami a PKP, która ma na celu utrzymanie połączeń kolejowych. Niestety nie zawsze układa się ona tak, jak powinna. Czasami kolejarze stawiają przed samorządowcami niezrozumiałe przeszkody, czasem barierą są rozwiązania ustawowe. Mimo iż współpraca ta jest bliska idei PPP, to często nią nie jest. Jednak przykłady te mogą służyć jako wskazówka dla przyszłych prywatnych inwestorów, którzy mogą na takich projektach zarabiać.

Projekty PPP są atrakcyjne także dla sektora publicznego ze względu na możliwości, jakie stwarzają one w zakresie alokacji i finansowania ryzyka związanego z realizacją projektu. Wszelkie płatności ze strony sektora publicznego rozpoczynają się dopiero po prawidłowym wykonaniu projektu przez inwestora, a co za tym idzie, pozwalają na efektywniejsze zarządzanie publicznymi pieniędzmi. Przykładem, w jakim kierunku mogłyby podążać samorządy, chcące utrzymać lokalne połączenia kolejowe, jest koncepcja opracowana przez firmę Alstom. Zakłada ona budowę **szybkiej kolei** z Olsztyna przez Warszawę i Łódź do Wrocławia. Podstawową barierą projektu jest jednak wysoki koszt inwestycji, na którą same PKP nie mogłyby sobie pozwolić. Możliwe natomiast, że na ten cel PKP mogłyby wykorzystać środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Według koncepcji przygotowanej przez Alstom, średnia prędkość pociągów jeżdżących na trasie Olsztyn – Warszawa – Łódź – Wrocław wynosiłaby nie mniej niż 160 km/h, a na niektórych odcinkach mogłyby sięgać 200 km/h. Przy takich prędkościach podróż z Warszawy do Wrocławia zajęłaby około 2 godzin (odcinek z Łodzi do Warszawy – 45 minut, a z Olsztyna do Warszawy około 1,5 godziny). Przebudowa istniejących linii i budowa nowych odcinków byłaby jednak bardzo kosztowna. Samorząd Łodzi przejął na siebie ciężar organizacji i finansowania prac przygotowawczych projektu połączenia centrum Łodzi z centrum Warszawy (i z głównym polskim portem lotniczym Okęcie) koleją wielkiej prędkości Inter City, umożliwiającą podróż w czasie nie dłuższym niż 60 minut. Dodatkowo samorząd warszawski zobowiązał się działać na rzecz rewitalizacji kolei średnicowej, zintegrowanej z siecią tramwajową i metrem. Linia z Łodzi do Wrocławia musiałaby być wybudowana niemalże od podstaw. Według autorów koncepcji, nową linię można wybudować w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Do realizacji tego połączenia kolejowego planuje się powołanie spółki działającej w formule PPP. Powołana spółka mogłaby być utworzona przez inwestora prywatnego i PKP lub PKP Polskie Linie Kolejowe. Wybudowałaby ona nową linię, operowałaby na niej przez około 30 lat, po czym linia zostałaby przekazana PKP. Autorzy koncepcji podkreślają, że linia z Olsztyna do Wrocławia może być częścią przyszłej



sieci szybkich kolei łączących duże miasta w Polsce. Podobne połączenia z Warszawą mogłyby uzyskać miasta, z których już dziś można dość szybko dojechać do stolicy – Kraków, Poznań, Gdańsk. Po modernizacji linii pociągi na tych trasach mogłyby jeździć znacznie szybciej niż obecnie. Uruchomienie tego rodzaju połączeń we współpracy z inwestorami prywatnymi jest możliwe, a potencjalnym źródłem finansowania takich projektów, poza środkami inwestorów, mogłyby być fundusze strukturalne Unii Europejskiej.<sup>17</sup> Wyżej wymienione przykłady to projekty na olbrzymią skalę. Tymczasem samorządy lokalne borykają się z kłopotami finansowymi w skali lokalnej. W takich okolicznościach okazuje się, że większość koncepcji partnerstwa pozostało jedynie na papierze.

#### **4. Identyfikacja szans i zagrożeń towarzyszących partnerstwu publiczno-prywatnemu w Polsce**

Zgodnie z przedstawionymi powyżej przykładami, partnerstwu publiczno-prywatnemu towarzyszy wiele korzyści, które stanowią podstawowe źródło szans dla rozwoju tej formy finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 2, opierając się na przeprowadzonym studium przypadków zidentyfikowano podstawowe pożytki tej formy współpracy dla obu stron porozumienia.

Zgodnie z informacjami zawartymi w tabeli 2, partnerstwo publiczno-prywatne obu stronom porozumienia pozwala realizować własną wiązkę celów. Partner prywatny dzięki współfinansowaniu inwestycji uzyskuje udziały w opłatach za eksploatację inwestycji. Może więc maksymalizować efektywność dochodową zrealizowanego przedsięwzięcia. Partner publiczny przede wszystkim lepiej zaspokaja potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych oraz podnosi jakość dostarczanych dóbr i usług publicznych i społecznych. Ponadto, może również realizować korzyści finansowe partycypując w opłatach i zyskach związanych z wdrożeniem inwestycji. Zasadniczo z prawidłowo przygotowaną koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego wiążą się następujące korzyści:

- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- możliwość obniżenia kosztów inwestycyjnych,
- zmniejszenie presji na finansowanie ze środków budżetowych,
- dostęp do nowych technologii, oferowanych przez partnera prywatnego,
- podział ryzyka inwestycyjnego,
- podniesienie efektywności inwestycji w wyniku większej dyscypliny kosztów,

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 16.

- aktywizacja sektora prywatnego,
- zabezpieczenie ciągłości świadczenia usług w długim okresie,
- zróżnicowanie źródeł rozwoju regionalnego.<sup>18</sup>

Tabela 2

## Korzyści partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie studium przypadków

Inwestycja	Korzyści partnera publicznego	Korzyści partnera prywatnego
Budowa autostrady A2	Stworzenie nowych miejsc pracy Zwiększenie atrakcyjności gospodarczej regionu Wzmocnienie więzi pomiędzy poszczególnymi rejonami Polski Wzrost atrakcyjności turystycznej regionu Wpływy z tytułu dzierżawy gruntu pod autostradę Zmniejszenie kosztów realizacji i eksploatacji autostrady Przekazywanie na rzecz Skarbu Państwa 50% zysków koncesjonariusza	Udział w opłatach za korzystanie z autostrady
Projekt „Woda dla Gdańska”	Znaczna poprawa jakości wody pitnej Unowocześnienie technologii oczyszczania ścieków Zmniejszenie strat wody Ograniczenie kosztów utrzymania sieci wodno-kanalizacyjnej Poprawa relacji z odbiorcami usług	Udział w opłatach za usługi
Projekt „Oświetlenie dla Krakowa”	Poprawa stanu technicznego oświetlenia Oszczędność energii Wzrost racjonalności zarządzania energią Zmniejszenie kosztów remontów i napraw	Oplaty taryfowe

Źródło: opracowanie własne.

Partnerstwo publiczno-prywatne niesie ze sobą także wiele zagrożeń, które niejednokrotnie paraliżują partnerów, którzy nie podejmują współpracy lub współpraca ta kończy się niepowodzeniem. W tabeli 3, na podstawie przedstawionego wcześniej studium przypadków, przedstawiono niebezpieczeństwa związane z podejmowaniem współpracy sektorów publicznego i prywatnego.

Zgodnie z powyższym, partnerstwo publiczno-prywatne, jak każde działanie, obarczone jest ryzykiem o charakterze ogólnym i specyficznym. Na pierwsze z nich partnerzy nie mają znacznego wpływu, gdyż wynika ono z ogólnych uwarunkowań gospodarczych. Drugie wiąże się z realizowanym przedsięwzięciem i powinno być rozpoznane oraz umiejętnie zarządzane.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Hajdys D.: Partnerstwo publiczno-prywatne jako element zarządzania publicznego, [w:] Juja T. (red.): Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010, s. 602.

<sup>19</sup> Yeskambe E.R.: Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

Tabela 3

## Zagrożenia partnerstwa publiczno-privatnego na podstawie studium przypadków

Inwestycja	Zagrożenie
Budowa drugiej linii warszawskiego metra	Zmiana władzy lokalnej na prezentującą bardziej ostrożne podejście do finansowania inwestycji publicznych. Realizacja ryzyka politycznego
Budowa ratusza w Stalowej Woli	Brak partnera prywatnego. Skomplikowana konstrukcja finansowo-prawna. Sytuacja na lokalnym rynku nieruchomości.
Lokalne linie kolejowe PKP	Brak odpowiednich rozwiązań ustawowych. Niechęć stron do zawarcia porozumienia i mnożenie przeszkód w jego realizacji.

Źródło: opracowanie własne.

Do ryzyka ogólnego PPP zalicza się ryzyko: polityczne, rynkowe i prawne. Ryzyko polityczne związane jest z władzą: lokalną, regionalną i państwową oraz z warunkami ekonomiczno-prawnymi, jakie ta władza kreuje. Im dłuższy horyzont realizacji inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, tym ryzyko polityczne jest wyższe, z uwagi na zmienność władz podejmujących, kontynuujących i eksploatujących daną inwestycję. Ryzyko rynkowe to ryzyko związane ze stanem rynku w kraju oraz zmianami siły nabywczej pieniądza. W ramach tego ryzyka można dodatkowo wyróżnić ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej, które w sposób istotny wpływają na koszt pozyskania kapitału związanego z realizacją inwestycji. Ryzyko prawne obejmuje z kolei zmiany w przepisach regulujących sferę partnerstwa publiczno-privatnego. Mogą one być związane z konstrukcją PPP, mogą też dotyczyć innych obszarów, na przykład: ochrony środowiska, gospodarki nieruchomościami czy norm technicznych.<sup>20</sup>

Ryzyko specyficzne w PPP można odnosić do poszczególnych etapów realizacji wspólnego przedsięwzięcia i wówczas wyróżnia się ryzyko:

1. przygotowania, związane z pominięciem parametrów jakościowych i ilościowych realizacji inwestycji, niewłaściwym określeniem przedmiotu, zakresu i sposobu wykonania,
2. wyboru partnera prywatnego, odnoszące się do błędnej oceny ofert przetargowych lub braku odpowiednich partnerów, jak również do zmian w sytuacji majątkowo-finansowej partnera prywatnego w toku realizacji inwestycji,
3. budowy/ukończenia obiektu, powiązane z niedotrzymaniem warunków realizacji inwestycji, opóźnieniami w realizacji lub zaniechaniem wykonania inwestycji,

<sup>20</sup> Ciupek B.: Ryzyko partnerów przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, [w:] Juja T. (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010, s. 620-623.

4. eksploatacji, wynikające z niezadowalającego sposobu i efektu funkcjonowania inwestycji (ryzyko techniczne, braku publicznej akceptacji, ryzyko utraty kontroli nad świadczeniem usług).<sup>21</sup>

Przedstawione źródła ryzyka stanowią zagrożenie dla realizacji idei partnerstwa publiczno-privatnego. Niemniej jednak należy podkreślić, że nie powinny one ograniczać szans tej formy finansowania zadań publicznych, ponieważ ich właściwe rozpoznanie i wybór instrumentów zaradczych zmniejsza zakres ich oddziaływania i skutki.

## 5. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-privatne jest obecnie jednym z najczęściej poruszanych zagadnień w kontekście analizowania możliwości dokonywania inwestycji przez podmioty publiczne. Stanowi rozwijającą się formę współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym, umożliwiającą zwiększenie efektywności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Partnerstwo stanowi także dodatkowe źródło kapitału, zwiększając środki publiczne, przeznaczane na inne cele. Z kolei sektor publiczny może zaoferować inwestorom prywatnym pewność długotrwałych przepływów pieniężnych ze źródeł publicznych.

Pomimo wyraźnych postępów w zakresie partnerstwa publiczno-privatnego nie sposób pominąć głosów niepokoju, jakie pojawiają się wokół tej formy współpracy. Eksperti zauważają, że mimo iż od lutego 2009 r. obowiązuje nowa ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym, brak standardów i utartej praktyki powodują problemy z wdrażaniem i realizacją PPP w procesie rozwoju aglomeracji miejskich. Wśród najważniejszych problemów wymienia się między innymi: długie procedury odwołania w procesach zamówień publicznych, problemy z tworzeniem dobrych kontraktów o długoterminowym charakterze, a także rozbieżność zadań pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Na te problemy nakłada się także kontekst europejski – wiele projektów w krajach Unii napotkało przeszkody, uznano bowiem, że naruszają zasady Jednolitego Rynku.<sup>22</sup> Należy jednak pamiętać, że w kontekście doświadczeń światowych PPP niesie wiele szans na dofinansowanie sfery publicznej i jej rozwój.

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 621.

<sup>22</sup> Tasan-Kok T., Załączna M.: Partnerstwo Publiczno-Privatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Raport Ernst & Young, Warszawa 2010.

**Bibliografia**

1. Bogunka D.: Oddać kłopot w prywatne ręce. „Gazeta Prawna”, 7 lipca 2003.
2. Brzozowska K.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, CeDeWu, Warszawa 2006.
3. Brzuchacz H.: Dla metra nie ma alternatywy. „Krajobraz Warszawski”, nr 43, listopad 1998.
4. Ciupek B.: Ryzyko partnerów przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, [w:] Juja T. (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010.
5. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Finanse samorządowe. Narzędzia decyzyjne procesy. PWN, Warszawa 2006.
6. Dziworska K., Górczyńska A.: Finansowanie infrastruktury komunalnej z udziałem kapitału prywatnego, [w:] Jajuga T., Pluta W. (red.): Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka. Prace Naukowe nr 965, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.
7. Famulska T.: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.
8. Filipiak B.: Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego. PWE, Warszawa 2008.
9. Graczyk M.: Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.
10. Hajdy D.: Partnerstwo publiczno-prywatne jako element zarządzania publicznego, [w:] Juja T (red.): Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010.
11. Jędrzejowski L.: Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia. Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
12. Kuczowic J., Kuczowic K.: Decyzje inwestycyjne – wybrane zagadnienia. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2006.
13. Rogowski R.: Rachunek opłacalności inwestycji. Oficyna Wydawnicza a'Wolters Kluwer Business, Kraków 2008.
14. Rudzka-Lorentz C., Siarek J.: Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zalewski A (red.): Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
15. Sześciło D.: Rządowe instytucje wspierające – klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego? „Samorząd terytorialny”, nr 11, 2009.

16. Tasan-Kok T., Załączna M.: Partnerstwo Publiczno-Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Raport Ernst & Young, Warszawa 2010.
17. [www.PolandProperty.pl](http://www.PolandProperty.pl).
18. Yeskambe E.R.: Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego. a'Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.
19. Zawadzki K.: Partnerstwo publiczno- Prywatne jako źródło finansowania wielko-formatowych imprez sportowych, [w:] Juja T. (red.): Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 141, Poznań 2010.

### **Abstract**

Public-private partnership is now one of the most discussed issues in the context of analyzing the possibilities of making investments by public entities. This represents a growing form of cooperation between public authorities and the private sector, enabling increased efficiency of public services by sharing the risk and use of private sector expertise. The partnership is also an additional source of capital, increasing public resources devoted to other purposes. The public sector can offer private investors long-term certainty of cash flows from public sources. Despite clear progress in the field of public-private partnerships the doubts around this form of cooperation can not be ignored. Experts note that although from February 2009 a new act on public-private partnership is valid there is still the lack of standards and practices causes problems with the implementation and execution of PPP in urban development process. Among the major problems connected with PPP the most important are: procedures for appeal in the long process of public procurement, problems with the creation of good long-term nature of contracts and the disparity of responsibilities between public and private partners. To these problems is also applied to the European context – a lot of projects in EU countries have encountered obstacles, it was estimated that they undermine the Single Market. However, PPP brings many opportunities to finance the public sphere and its development.