

Anna Milewska<sup>1</sup>

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

# Partnerstwo publiczno-prywatne – przegląd podstawowych obszarów

## Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego

Narastające niezadowolenie społeczne ze spełniania jednocześnie roli inwestora i operatora przez sektor publiczny a także w związku z narastającym zadłużeniem sektora publicznego, wynikającym m.in. z potrzeb inwestycyjnych, władze publiczne wykazują coraz większe zainteresowanie *partnerstwem publiczno-prywatnym* (PPP).

*Partnerstwo publiczno-prywatne* najczęściej określane jest jako przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających [2] a współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego polega na dostarczeniu przez podmiot prywatny kapitału i zrealizowanie przez niego w odpowiednim czasie projektu, który zakładała umowa. Jednocześnie podmiot publiczny ponosi odpowiedzialność polityczną za dostarczanie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie umożliwiającym rozwój gospodarczy i zapewniającym wzrost jakości środowiska życia społeczności lokalnej [3].

## Płaszczyzny stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Obecnie obowiązujące przepisy [4], które regulują współdziałanie sektora publicznego z podmiotami prywatnymi, zapewniają wiele możliwości stosowania formuły *partnerstwa publiczno-prywatnego* w wykonywaniu zadań publicznych. To od

władz lokalnych zależy, w jakich obszarach aktywności podmioty prywatne będą z nimi współpracowały. Jednocześnie tworzenie struktur partnerskich dla zaspokajania potrzeb mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej jest zjawiskiem nowym w polskich warunkach ekonomicznych, co oznacza, iż podejmowane dotychczas procesy decyzyjne nie są wolne od błędów.

Na podstawie dotychczas zrealizowanych projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego można wyodrębnić obszary, w których partnerska współpraca podmiotów publicznych i prywatnych chętnie jest nawiązywana. Jednym z nich jest sektor transportowy, w którym coraz częściej wykorzystuje się partnerstwo publiczno-prywatne w celu zaprojektowania, wybudowania, sfinansowania i eksploatacji dróg, lotnisk, kolei, transportu publicznego i systemu obsługi ruchu. Przedsięwzięcia te wymagają znacznych środków pieniężnych na budowę, późniejsze remonty oraz modernizacje, które wynikają z intensywnego ich użytkowania przez obywateli oraz znacznego postępu technologicznego w tych obszarach. Wymusza to dostosowywanie infrastruktury już istniejącej do „współpracy” z nowymi środkami transportu.

## PPP w sektorze transportu

Realizowanie zadań publicznych z zakresu sektora transportowego za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego rozwija się dynamiczniej od innych obszarów ze względu na możliwość ustanowienia poboru opłat od użytkowników. Mogą one odzwierciedlać faktyczny koszt świadczenia usług publicznych, bądź też ich cena może być niższa od ponoszonych

nakładów, gdyż strona publiczna najczęściej dokonuje finansowego wsparcia wykonywanych zadań przez partnera prywatnego. W Polsce za pomocą struktur partnerskich zrealizowano kilka przedsięwzięć drogowych polegających na budowie i eksploatacji tras:

- odcinek autostrady A1 Gdańsk-Toruń
- odcinek autostrady A2 Świecko-Konin.

Inwestycje w tę płaszczyznę zadań publicznych są szczególnie istotne bowiem dostępność i jakość infrastruktury drogowej a także szeroko rozumianego transportu (wodnego, kolejowego, drogowego czy powietrznego) jest jednym z podstawowych kryteriów decydujących o rozwoju regionu i w konsekwencji potencjale gospodarczym kraju.

## Finanse PPP

Finansowanie zadań publicznych wykonywanych przy pomocy struktur partnerskich odbywa się w trzech etapach. W fazie przetargowej pojawiające się wszelkie koszty pokrywane są ze środków własnych partnera prywatnego. Wynika to z faktu, iż przyszłe przepływy pieniężne są niepewne oraz nie są w pełni znane warunki umowy o *partnerstwie publiczno-prywatnym*. Dlatego też instytucje finansowe nie są skłonne do udostępniania kapitału w tej części przedsięwzięcia.

Wraz z wyborem konkretnego podmiotu prywatnego, który będzie współpracował ze stroną publiczną zostaje podpisana umowa, która określa wszelkie zobowiązania partnerów oraz źródła przychodów projektu. W fazie realizacji inwestycji następuje włączenie środków zwrotnych pochodzących od „kapitału dawców” do przedsięwzięcia. Udział

<sup>1</sup> Dr inż. A. Milewska – Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Artykuł recenzowany (*przyp. red.*).

tych zasobów w finansowaniu inwestycji zależy od wielkości ryzyka projektu, wiarygodności kredytowej podmiotu oraz kapitału własnego spółki celowej. Ogólna zasada mówi, że wraz ze wzrostem ryzyka rośnie udział wkładu własnego wnoszonego przez partnera prywatnego [5]. W ostatnim etapie tj. w fazie eksploatacji projekt zaczyna generować przychody, które służą do bieżącego utrzymania przedsięwzięcia, a także mają zapewnić środki na spłatę kapitału zwrotnego i wypłatę dywidendy akcjonariuszom. Na początku tego etapu uzyskiwane fundusze służą głównie spłacie rat kapitałowych wraz z odsetkami a także wykupowi obligacji. Dopiero pod koniec trwania projektu wypłacane są dywidendy udziałowcom.

Wykonywane za pomocą *partnerstwa publiczno-prywatnego* przedsięwzięcia infrastrukturalne charakteryzują się dużą kapitałochłonnością i długim okresem zwrotu zainwestowanych środków pieniężnych. Z tego względu krąg podmiotów, które są w stanie sfinansować takie przedsięwzięcia jest dosyć wąski. Obecnie powstające fundusze infrastrukturalne zwiększają zakres instytucji finansowych dostarczających kapitał na realizację zadań publicznych w formie struktur partnerskich.

## Podsumowanie i wnioski – perspektywy zmian

Z przyjętymi przez Sejm w 2005 roku pierwszymi regulacjami prawnymi, normującymi funkcjonowanie partnerskiej współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi [6] wiązano duże nadzieje na przyspieszenie procesu inwestycyjnego w dziedzinie infrastruktury. Jednak z wielu powodów regulacje te nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości przez co instrument, który miał być złotym środkiem na wypełnienie „luki infrastrukturalnej” występującej w Polsce stał się nieprzydatny. Taki stan rzeczy wynikał z nazbyt skomplikowanej i zawilej procedury, wymagającej tworzenia licznych opracowań dotyczących przyszłej współpracy strony publicznej z prywatną. Na występujące w przepisach bariery prawne zwracały uwagę różne środowiska, przez co przyczyniły się do uchwalenia w 2008 roku nowej ustawy

o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przyjęte regulacje prawne charakteryzują się dużą elastycznością i dzięki temu przyczyniają się do wzrostu zainteresowania tą formułą realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. W roku 2012 planowane są dalsze zmiany w aktach prawnych związanych z formułą PPP dostosowujące je do wymagań zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej.

## Streszczenie

W artykule tym Autorka podjęła problematykę wykonywania zadań publicznych z zastosowaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to jedno z nowoczesnych narzędzi zarządzania w sektorze publicznym. Szczególną uwagę skupiono na możliwości jej wykorzystania w zakresie usług transportowych.

## Public-private partnerships – a review of the selected areas

### Abstract

In this article the author has taken the issue of public tasks using the formula of public-private partnership. It is one of modern management tools in the public sector. Particular attention is focused on the possibility of its use in the field of transport services.

### LITERATURA

- [2,3] K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty. Cedewu Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2010, s. 29.
- [5] D. Giziński: Finansowanie projektów PPP. Praca zbiorowa pt. Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 101.
- [4] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19 poz. 100) oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2009 Nr 19 poz. 101).
- [6] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2005 Nr 169 poz. 1420).