

Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie rozwoju samorządów lokalnych

Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka*

Streszczenie: *Cel* – Cel niniejszej publikacji sprowadza się do ukazania roli partnerstwa publiczno- -prywatnego w procesie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, rozważanego w kontekście lokalnym. Zgodnie z ogólnie przyjętymi założeniami, partnerstwo publiczno-prywatne jest rozumiane jako alternatywna forma finansowania inwestycji publicznych, dokonująca się na drodze maksymalizacji ekonomicznej efektywności. Istotną jej determinantą jest fakt, iż polega na takim kształtowaniu stosunków pomiędzy stronami, w ramach których ryzyko przypada na ten podmiot, który najlepiej potrafi je kontrolować. Treści zawarte w ramach niniejszej publikacji, poza zagadnieniami teoretycznymi, w zasadniczej mierze koncentrują się również na ocenie progresji rynku PPP w aspekcie praktycznym, w tym zarówno w skali międzynarodowej, jak i krajowej, gdzie podstawę stanowią analiza specyfiki oraz trendów rozwoju europejskiego i polskiego rynku PPP.

Metodologia badania – Część teoretyczna niniejszej publikacji została opracowana na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz obowiązujących aktów prawnych. Część praktyczną z kolei, w pierwszej fazie przygotowano na podstawie badań „Market Update Review of the European PPP Market in 2012”, przeprowadzonych przez Europejskie Centrum Ekspertyz PPP (*European PPP Expertise Centre – EPEC*), a na dalszym etapie na bazie „Raportu ryku PPP”.

Wynik – Konkluzja, będąca wynikiem jednocześnie teoretycznych, jak i praktycznych rozważań niniejszej publikacji wnosi, iż zarówno z międzynarodowego, jak i krajowego punktu widzenia, rozwój rynku PPP podlega ciągłej stagnacji, za którą w zasadniczej mierze odpowiedzialny jest szereg barier pojawiających się zarówno przed partnerem publicznym, jak i prywatnym. Kwintesencję podsumowania stanowi zagadnienie intensyfikacji projektów PPP, którego istota, zdaniem badanych podmiotów, winna zostać oparta na uporządkowaniu regulacji prawnej.

Oryginalność/wartość – Rozważania zawarte w ramach niniejszej publikacji prezentujące niski poziom zaangażowania poszczególnych podmiotów w rozwój rynku PPP, stanowią istotny problem zarówno z punktu widzenia wykorzystania nowatorskich form finansowania działalności inwestycyjnej podmiotów publicznych, jak i efektywności ich funkcjonowania. Partnerstwo pomiędzy samorządem terytorialnym a podmiotami komercyjnymi stwarza bowiem możliwości efektywnego i racjonalnego zarządzania środkami publicznymi, traktując tę tematykę jako niezwykle ważną, szczególnie z uwagi na poprawę skuteczności procesu ich zarządzania.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, rozwój lokalny, zarządzanie publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne.

* dr Justyna Łukomska-Szarek, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, e-mail: jlszarek@poczta.zim.pcz.pl; mgr Marta Włóka, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, e-mail: martawloka@o2.pl.

Wprowadzenie

Zagadnienie efektywnego i skutecznego procesu zarządzania, na tle licznych transformacji ekonomicznych wywołanych sukcesywną ewolucją szeroko pojętej internacjonalizacji, stanowi obecnie prymat funkcjonowania instytucji gospodarczych, w tym zarówno tych zdefiniowanych w ramach sektora prywatnego, jak i publicznego. Mnogość wyzwań współczesnej rzeczywistości sprawia, że idea zarządzania ukierunkowana na poprawę produktywności i kreowanie organizacyjnej perspektywiczności za priorytet stawia propagowanie stanowiska menedżerów i poszukiwanie lepszych, a zarazem progresywnych praktyk zarządzania. Ów standard, który, wydawać by się mogło, prezentuje przejrzysty wzorzec dla organizacji komercyjnych, z punktu widzenia perspektywy globalnej, niemalże od końca XX wieku znajduje swoje zastosowanie również w obszarze sektora publicznego.

Koncepcja zarządzania w sferze publicznej, a uściślając w odniesieniu do podejmowanej problematyki w jednostkach samorządu terytorialnego, na przełomie ostatnich dwóch dekad została poddana licznym przeobrażeniom postulowanego na ten czas systemu administrowania. Z uwagi na fakt nieprzerwalności eskalacji wymagań społeczności lokalnych z punktu widzenia ich obsługi przez podmioty o charakterze publicznym, a tym samym wzrostu ich oczekiwań w zakresie poprawy standardu ich życia, niezbędne wydaje się być zastosowanie takiego sposobu zarządzania, który poza administracyjną obsługą (rozumianą jako urzędowa formalność) bezpośrednio zainteresowanych, szczególnie nacisk położy również na jakość świadczonych w tym zakresie usług. Dotychczasowe doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego akcentują w ostatnim czasie propagowanie podejścia menedżerskiego do zarządzania, które w zasadniczy sposób koncentruje się na potrzebach społeczności lokalnej, traktowanej jako grupa klientów, w tym – na poziomie ich obsługi. Ideologia ta, prezentująca jedno z głównych założeń zarządzania publicznego, nadaje kierunek rozwoju jednostkom sektora publicznego. Szczególnie istotną rolę odgrywa z punktu widzenia podmiotów, które w kontekście swojej aktywności, uregulowanej przepisami prawa i zorientowanej na świadczenie usług obywatelom, poza samą kwestią administrowania, swoją działalność muszą skupiać na adekwatnym rozdysponowywaniu środków publicznych. Tematyka ta stanowi zatem motyw przewodni jednostek samorządu terytorialnego, ukierunkowanych na postęp rozwoju lokalnego i regionalnego, tudzież efektywne zarządzanie finansami publicznymi. Wyraża rezygnację z szeregu standardowych, niezmiennych reguł na rzecz podejścia spersonalizowanego, o znacznej autonomii menedżerów publicznych. Postuluje przy tym wykorzystywanie menedżerskich umiejętności, w tym kreatywności, operatywności czy zaangażowania w proces obsługi społecznej, w ramach którego potrzeby obywateli postrzega przez pryzmat ich indywidualności (Grzebyk, Filip 2012: 184)¹. Koncepcja zarządzania publicznego największy nacisk kładzie na uzyskane wyniki,

¹ Fundament idei zarządzania publicznego, implementowanej w ramach funkcjonowania jednostek sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego, stanowią cztery newralgiczne kwestie, tj. zaangażowanie, efektywność, skuteczność oraz zrównoważoność. W odniesieniu do pierwszej z nich, zarządzanie publiczne postuluje ograniczoność zaangażowania zasobów organizacyjnych w proces osiągnięcia uprzednio założonych celów.

których interpretacja z jednej strony umożliwia optymalne rozdysponowanie posiadanych zasobów, a z drugiej pozwala na prowadzenie działań o charakterze zabezpieczającym, rozumianych jako reakcja na potencjalne zagrożenia lub problemy, a nie jak dotychczas – na ich skutki. Z punktu widzenia menedżerów publicznych, implementacja zarządzania publicznego do działalności jednostek samorządu terytorialnego skutkuje: zwiększeniem odpowiedzialności w stosunku do realizowanych przezeń inicjatyw oraz usług świadczonych społeczności lokalnej, wprowadzeniem pomiaru efektywności dokonywanych działań przy wykorzystaniu jasno sprecyzowanych kryteriów, nadaniem autonomii w zakresie podejmowanych decyzji, tudzież niezależnością rozdysponowywania dostępnych zasobów, w tym finansowych (Rostkowski 2012: 56). Istotnym narzędziem umożliwiającym realizację zadań publicznych w sposób efektywny i racjonalny jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Celem niniejszej publikacji jest przybliżenie informacji z zakresu współpracy publiczno-prywatnej w procesie rozwoju samorządów lokalnych. Koncepcja PPP jest popularyzowana zwłaszcza w krajach rozwijających się, w celu rozwiązania problemów niedorozwoju infrastrukturalnego oraz stymulowania działalności inwestycyjnej. W niniejszym opracowaniu podjęto zatem próbę odpowiedzi na następujące pytania: jaki jest rozwój rynku PPP w skali kraju oraz Unii Europejskiej, czy ta forma współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym wpływa w znaczący sposób na rozwój samorządów lokalnych poprzez realizowane przez nie projekty inwestycyjne?

1. Pojęcie i regulacje prawne PPP – wybrane aspekty

W ciągu ostatnich dziesięcioleci prowadzono wiele debat na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Można wskazać, że koncepcja PPP mimo swojej popularności i statusu widocznego filaru praktyki zarządzania publicznego, nie doczekała się jednolitej definicji², bowiem wciąż trwają dyskusje odnośnie historycznych korzeni i stopnia, w jakim PPP stanowi prawdziwie nowe rozwiązanie realizacji polityki udostępnienia infrastruktury publicznej (Hodge i in. 2010: 3). Jakkolwiek można wskazać, że niezależnie od pojawiających się w literaturze przedmiotu definicji PPP, terminologia ta obejmuje następujące kluczowe elementy (Yescombe 2007: 3):

- jest to długoterminowa umowa pomiędzy stroną sektora publicznego i stroną sektora prywatnego,

Efektywność jest interpretowana na drodze oceny relacji osiągniętych rezultatów w stosunku do poniesionych na te cele nakładów. Skuteczność wyraża adekwatność uzyskanych efektów wobec założonych celów, natomiast zrównoważoność jest rozumiana jako długofalowy proces dostarczanych wyników i ściśle związany z nim ich długofalowy wpływ na potrzeby społeczności lokalnej (Ongaro 2009: 3).

² Zwraca na to uwagę m.in. P. Urio wskazując, że zdefiniowanie PPP nie jest łatwym zadaniem, biorąc pod uwagę wiele różnych rozwiązań instytucjonalnych, które mogą być klasyfikowane w ramach tej koncepcji (Urio 2010: 6). W zakresie rozwiązań PPP jako szansy rozwoju m.in. służby zdrowia, rozważania przeprowadziła Sylwia Nieszporska (Nieszporska 2010: 279–293).

- zawarta jest w zakresie projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji infrastruktury publicznej przez stronę sektora prywatnego,
- finansowanie z opłat wnoszonych w trakcie trwania umowy PPP do strony sektora prywatnego za korzystanie z przedmiotu umowy, który odbywa się poprzez stronę sektora publicznego lub przez ogół społeczeństwa jako użytkowników przedmiotu umowy,
- przedmiot umowy pozostaje własnością sektora publicznego lub wraca jako własność do sektora publicznego po zakończeniu umowy PPP.

M. Moszoro reprezentuje pogląd, iż PPP określane jest jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące ze sobą podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających” (Moszoro 2005: 49).

Komisja Europejska określa z kolei, iż PPP jest partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny, przy czym obie strony osiągają korzyści odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie zadań. Dzięki umożliwieniu każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować (*Guidelines for successful...* 2003: 16). W wyniku podziału zadań, odpowiedzialności i ryzyka, w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury komunalnej i dostarczania usług publicznych społeczności lokalnej, a każda ze stron czerpie przy tym ze współpracy własne korzyści proporcjonalnie do zaangażowania (Korbus, Strawiński 2009: 58–59). Partnerstwo publiczno-prywatne jest zatem jednym z narzędzi w arsenale decydentów w celu stymulowania inwestycji komunalnych i poprawy efektywności podsektora samorządowego (Delmon 2011: 2).

Choć taka forma współpracy istniała w praktyce samorządowej od dawna, to skonkretyzowanie koncepcji i zdefiniowanie pojęcia nastąpiło dopiero w momencie legislacji postępowania opartego na współpracy sektora publicznego i prywatnego (Zysnarski 2007: 7). W trakcie prac nad tworzeniem odpowiednich ram formalno-prawnych dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, w szczególności w trakcie dyskusji nad przygotowaniem regulacji prawnych (ustawy o PPP), powstała także potrzeba zdefiniowania tej formy finansowania, co miało miejsce w 2005 roku. Zgodnie z polskimi regulacjami prawnymi, PPP zdefiniowano wówczas jako „opartą na umowie współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości lub części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie” (Ustawa z 28 lipca 2005 r. ...: art. 1, § 2). Jak wskazuje D.M. Hajdys, powyższy akt prawny nie stanowił klasycznego ujęcia PPP, a jedynie określał zasady, na których opiera się współpraca sektora publicznego i prywatnego, przy czym współpraca ta dotyczyła tylko przedsięwzięć,

których celem realizacji było zadanie publiczne, co znacznie zawężyło inne aspekty współdziałania (Hajdys 2013: 33, Kulesza i in. 2006: 28). Wskazany powyżej akt prawny uchylono wprowadzając nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 roku, zgodnie z którą PPP jest „wspólną realizacją przedsięwzięcia opartego na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (Ustawa z 19 grudnia 2008 r...: art. 1 ust 2). Aby ułatwić realizację zadań o charakterze publicznym przez partnerów z sektora publicznego i prywatnego, 9 stycznia 2009 roku wprowadzono także ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ustawa z 9 stycznia 2009 r...)³.

Mnogość transformacji o charakterze prawnym, podjętych w ramach rynku PPP, miała na celu zintensyfikowanie wolumenu umów zawieranych pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, tudzież rozpowszechnienie owej tematyki, głównie na gruncie działalności jednostek samorządu terytorialnego, które w konsekwencji miały służyć progresowi tychże podmiotów zarówno w kontekście inwestycyjnym, jak i wydajnościowym. Szereg wspomnianych aktywności dokonujących się w obszarze funkcjonowania sektora publicznego, z góry był zorientowany na usprawnienie trajektorii konkretnych kontraktów, a co za tym idzie, szeroko pojętego rozwoju danego terytorium, którego ocena zarówno w aspekcie globalnym, jak i krajowym została podjęta w dalszej części niniejszej publikacji.

2. Rozwój rynku PPP na tle Unii Europejskiej

Aspekt praktyczny wnosi, iż partycypacja jednostek sektora publicznego w transakcjach PPP (w tym, z uwagi na możliwość egzekwowania potrzeb społeczności lokalnej, w zdecydowanej mierze jednostek samorządu terytorialnego), z czasem nabiera coraz większego znaczenia, szczególnie z punktu widzenia problematyki efektywnego finansowania infrastruktury publicznej. Wymiar sektora publicznego w kontekście Unii Europejskiej traktuje sukcesywny rozwój tegoż zagadnienia, akcentując jednocześnie, iż progresja zasobów wiedzy i doświadczenia sektora publicznego państw europejskich w tym zakresie nie jest wystarczająca wobec permanentnie utrzymującej się absencji w kontekście współpracy czy też aplikacji najlepszych praktyk, w konsekwencji skutkujących spowolnieniem gospodarczej produktywności i ograniczeniem rozwoju PPP w Unii Europejskiej.

Interpretacja analizy rynku PPP w ramach Unii Europejskiej, opracowanej przez Europejskie Centrum Ekspertyz PPP (*European PPP Expertise Centre – EPEC*) w oparciu o eksplorację danych z 2012 roku, wskazuje, iż wartość ogółu transakcji podjętych w ramach PPP na rynku europejskim w 2012 roku uplasowała się na poziomie 11,7 mld euro. W porównaniu z 2011 roku, gdzie finansowemu zamknięciu towarzyszyły 84 projekty, w roku 2012

³ Współpraca pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, wymagająca zaangażowania kapitału publicznego, jeżeli nie jest koncesją, podlega przepisom Prawa zamówień publicznych, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej (Ustawa z 9 stycznia 2004 r...). Należy w tym miejscu zwrócić także uwagę, że PPP różni się od klasycznego zamówienia publicznego wspólną realizacją zadania przez obie strony, współpraca nie ogranicza się do dostarczenia usługi, jak w zamówieniu publicznym.

miała miejsce ich 21% regresja, wobec której finansowy rezultat objął jedynie 66 projektów, o średniej wartości pojedynczej transakcji sięgającej 177 mln euro. Wyraźne spowolnienie rozwoju rynku PPP dokonało się również w kontekście największych inwestycji (rozumianych jako transakcje o wartości powyżej 500 mln euro), w ramach których jedynie 4 umowy (o łącznym udziale 52% w ogólnej wartości rynku) zakończyły się zamknięciem w 2012 roku (wobec siedmiu transakcji z 2011 r.), mianowicie (*Market Update...* 2012):

- I faza programu „The Intercity Express” realizowanego na terenie Zjednoczonego Królestwa (3,2 mld euro),
- szybkobieżna obwodnica kolejowa „The Nimes-Montpellier” na terytorium Francji (1,8 mld euro),
- rozbudowa przystanku „The Rotterdam World Gateway” w Niderlandach (720 mln euro),
- PPP w zakresie „The Tribunal de Grande Instance de Paris” we Francji (563 mln euro).

Ów przegląd podkreśla, iż słabnąca jest również rola władzy publicznej i instytucji sektora finansów publicznych (zarówno o charakterze krajowym, jak i ponadnarodowym), których udział w ramach publicznego finansowania i gwarancji odpowiedzialności w 2012 roku dotyczył jedynie pięciu transakcji podjętych w ramach PPP.

Z punktu widzenia zaangażowania poszczególnych państw w proces kreowania europejskiego rynku PPP, zdecydowana rola przypadła Zjednoczonemu Królestwu, które w 2012 roku, na drodze 26 zamkniętych transakcji, objęło 48% ogółu rynku w kontekście wartościowym. Na kolejnych pozycjach zdefiniowano Francję, która zrealizowała 22 umowy, Niemcy – z 6 transakcjami, oraz Belgię, Niderlandy i Hiszpanię, które zamknęły odpowiednio po 3 kontrakty. Ogół wspomnianych transakcji stanowił 97% wszystkich inwestycji zamkniętych w 2012 roku, z kolei co najmniej jedna umowa w ramach PPP została zamknięta jedynie przez dziewięć państw, w przypadku których nie wyodrębniono Finlandii, Danii i Luksemburgu, natomiast po raz pierwszy od roku 2010 były to Portugalia i Irlandia. Rynek niderlandzki, który w 2012 roku jako jedyny charakteryzował się eskalacją transakcji podjętych w ramach PPP w stosunku do roku 2011, nie był w stanie zrekomensować strat, które zaszły w kontekście całego systemu (*Market Update...* 2012).

Analiza sektorowa, skonkretyzowana na podstawie dostępnych danych podkreśla, iż spośród dziewięciu analizowanych sektorów, progres edukacji był jednym z najdynamiczniej rozwijających się obszarów rynku PPP odnośnie do zawartych transakcji (pomimo regresji umów w 2012 r. w stosunku do 2011 r.: z 38 do 23). Aspekt wartościowy wnosi, iż ów sektor odnotował 63% eskalację, w ramach której dominujące były małe projekty, obejmujące jedynie 10% rynku Unii Europejskiej. Kolejny z rozważanych obszarów, tj. transport, pomimo podjęcia jedynie 13 transakcji w 2012 roku, uplasował się na pierwszym miejscu pod względem wartościowym, obejmując przy tym 59% ogółu rynku (z uwagi na fakt występowania w tym zakresie dwóch największych projektów kolejowych, tj. Nimes-Montpellier i Intercity Express Programme). W zakresie zdrowia, finansowym zamknięciem wobec analizowanego okresu, zakończyło się 8 transakcji, których wartość ogółem w porównaniu

z rokiem 2011 odnotowała 33% regresję, do poziomu 405 mln euro. Trzecim z kolei pod względem wartościowym, był sektor porządku publicznego i bezpieczeństwa, gdzie 6 kontraktów o łącznej wartości 1,2 bln euro pokryło inwestycje dotyczące modernizacji strefy przystanków policyjnych w Zjednoczonym Królestwie i zakładu karnego we Francji. W sektorze środowiska, tylko na terenie Zjednoczonego Królestwa, odnotowano 4 transakcje z zakresu zarządzania nieczystościami, o łącznej wartości 642 mln euro (analogicznie obniżonej w stosunku do 2011 r. o 54%). Zdecydowany dyskurs wobec analizowanych danych dotyczył jednakże obszaru podstawowych usług publicznych, w ramach którego miejsce miała krytyczna jego regresja w kontekście wartościowym, bowiem 2 zamknięte na ten czas umowy objęły mniej niż 1% ogółu europejskiego rynku PPP w 2012 roku (*Market Update... 2012*).

Szereg powyższych dociekań dowodzi, iż spośród 28 państw Unii Europejskiej prym wśród transakcji podejmowanych na rynku europejskiego PPP wiodą Zjednoczone Królestwo oraz Francja, które kreują niemalże 75% ogółu podejmowanych kontraktów. Ich udział w strukturze państw Unii Europejskiej, wraz z uprzednio wspomnianymi Niemcami, Belgią, Niderlandami i Hiszpanią (w mniejszym stopniu budującymi ów sektor), zawiera się w ramach 20%. Mając na uwadze ów fakt, nasuwa się konkluzja, że w 2012 roku jedynie 1/5 krajów UE była zaangażowana w progres europejskiego rynku PPP, co w konsekwencji implikowało obniżeniem zarówno liczby, jak i wartości podjętych transakcji, które to w efekcie osiągnęły najniższy wolumen na tle ostatniej dekady. Ów wniosek poddaje wobec tego pod rozagę zagadnienie z zakresu uregulowań prawnych rynku PPP w ramach poszczególnych państw oraz wynikających z nich perspektyw jego rozwoju. Kolejna część niniejszej publikacji odpowiada zatem na pytanie: jakie ograniczenia, wynikające z polskiego rynku PPP, determinują jego nieobecność w ramach powyższej analizy?

3. Ocena progressu partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w świetle *Raportu rynku PPP*

Perspektywa legislacyjna ewolucji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, rozważana w ramach części teoretycznej niniejszego opracowania, podkreśla wielowymiarowość i długofalowość procesu implementacji kolejno po sobie następujących aktów prawnych, których meritum dla partnerskiej realizacji inicjatyw (zarówno w kontekście administracyjnym, jak i realnym) stanowią współcześnie wcześniej wspomniane: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 roku, Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 roku oraz Ustawa prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 roku. Faktem jest, iż ich sukcesywne wdrażanie do polskiej reglamentacji prawnej miało na celu przede wszystkim usprawnienie procedur związanych z podejmowaniem kontraktów PPP, przy jednoczesnym rozpropagowaniu tej formy współpracy rozumianej, jako efektywny wyraz realizacji zadań publicznych z jednej strony i korzystną perspektywę z punktu widzenia alokacji środków przez prywatnego inwestora – z drugiej. Z uwagi na konieczność

oceny progressu rynku PPP w Polsce w aspekcie praktycznym, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, konsorcjum w składzie: Fundacja Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz⁴, po upływie niespełna pięciu lat od momentu sfinalizowania uprzednio sprecyzowanych transformacji, tj. obowiązywania nowych przepisów prawa w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, zaprezentowało badanie dotyczące analizy kondycji polskiego rynku PPP, w ramach którego podjęto się „Oceny obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce”, jak również zdefiniowano „Trendy finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w projekty PPP”. Podstawę prezentowanych badań stanowiła ankieta, na którą odpowiedziało nieco ponad 76% respondentów⁵.

Z punktu widzenia problematyki, poruszanej w ramach niniejszej publikacji, za najistotniejsze uznano kwestie wolumenu ogłoszonych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów, mających miejsce na polskim rynku PPP w latach 2009–2013 (w tym z uwzględnieniem ich prawno-finansowej formy i aktualnego statusu), które zaprezentowano w tabeli 1.

Interpretacja danych, zestawionych w ramach analizowanego raportu i tabeli 1 wskazuje, iż ogół postępowań zgłoszonych w ramach rynku PPP, w okresie od 1.01.2009 roku do 30.09.2013 roku objął łącznie 277 procedur, spośród których w kolejnych latach ogłoszono analogicznie po 44, 61, 43, 77 oraz 52 postępowania. Zasadniczy odsetek, na poziomie niemalże 78%, dotyczył projektów realnych, rozumianych jako kontrakty, których treść, rola i idea współpracy odróżniała się znacznie od perspektyw uprzednio zgłoszonych postępowań. Ich dominująca rola przypadała na rok 2012, dotyczyła wówczas 63 transakcji.

⁴ Rozważania zawarte w ramach niniejszej części w całości zostały opracowane w oparciu o Raport rynku PPP (*Raport rynku PPP... 2013*).

⁵ Zgodnie z założeniami zlecenia, wyśtosowanego przez Ministerstwo Gospodarki, zasięg czasowy wspomnianego badania dotyczył 57 miesięcy, w ramach których objął zdarzenia mające miejsce w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r. (z uwzględnieniem konkretnych inicjatyw PPP rozwijających się do 30 października 2013 r.). Pierwsza faza owej eksploracji została skoncentrowana na analizie charakteru rynku PPP, w kontekście którego wyodrębniono: wszczęcie postępowania ukierunkowanego na wyznaczenie partnera, anulowanie podjętych procedur, prowadzenie procedur w ramach dialogu konkurencyjnego oraz zawieranie umów. W odniesieniu do powyższych prymatów, na tle rozważań drugiej fazy badania, skupiono się z kolei na wyznaczeniu grupy jednostek (próby losowej), wobec której wybrana grupa badawcza została podzielona na dwie fundamentalne części, mianowicie: podmioty publiczne (koncesjonodawców) oraz podmioty prywatne (koncesjonariuszy). Z uwagi na zróżnicowany zakres poziomu wiedzy podmiotów publicznych i ich odmienną partycypację w projektach PPP, ów raport przeprowadzono w oparciu o analizę 470 jednostek publicznych, przy jednoczesnym ich usystematyzowaniu w szereg podgrup, w tym: podmioty publiczne niedysponujące żadną wiedzą praktyczną z zakresu zawierania kontraktów o charakterze PPP; podmioty publiczne posiadające wiedzę praktyczną z zakresu zawierania umów o PPP, które w konsekwencji nie zamknęły się zawarciem kontraktu; podmioty publiczne posiadające wiedzę praktyczną z zakresu zawierania umów o PPP, które w konsekwencji zamknęły się zawarciem kontraktu. Podobna analogia (uwzględniająca tym razem odmienną doświadczeń i zakresu wiedzy w zakresie współpracy podmiotów prywatnych z publicznymi) dotyczyła kategoryzacji grupy 313 podmiotów prywatnych, w ramach której wyodrębniono: partnerów prywatnych niedysponujących wiedzą praktyczną z zakresu trajektorii procedury wyłonienia partnera prywatnego; partnerów prywatnych biorących udział w postępowaniu PPP, które w efekcie nie zakończyło się sfinalizowaniem umowy; partnerów prywatnych biorących udział w postępowaniu PPP, w efekcie zakończonego zawarciem kontraktu (*Raport rynku PPP... 2013*).

W kontekście analizowanego okresu, finalizacji poddano w sumie 58 kontraktów, przy czym ich najmniejszy wolumen (w wielkości 1), zaobserwowano w roku 2009, natomiast największy w 2011 roku (18 umów).

Tabela 1

Liczba ogłoszonych postępowań, realnych projektów i zawartych umów ogółem wraz z ich klasyfikacją pod względem prawno-finansowej formy kontraktów i ich aktualnego statusu (stan na okres 1.01.2009–30.09.2013)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba wszczętych postępowań, realnych projektów, zawartych umów ogółem	75	122	96	155	118
Uszczegółowiona liczba:					
Ogłoszonych postępowań	44	61	43	77	52
Realnych projektów	30	46	35	63	42
Zawartych umów	1	15	18	15	9
Liczba wszczętych postępowań, realnych projektów, zawartych umów z punktu widzenia formy prawno-finansowej, w tym:					
Koncesja na usługi	23	19	28	54	28
Koncesja na roboty budowlane	35	59	23	24	22
PPP w trybie ustawy prawo zamówień publicznych	11	16	13	33	33
PPP w trybie koncesji	6	28	32	44	20
Liczba wszczętych postępowań, realnych projektów, zawartych umów z punktu widzenia ich aktualnego statusu, w tym:					
Projekty w fazie realizacji	1	13	12	13	9
Umowy rozwiązane	0	1	3	1	0
Umowy wygasłe	0	0	3	1	0
Brak realizacji	0	1	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Raport rynku PPP... 2013*).

Zgodnie z charakterem obowiązującej reglamentacji prawnej, istotny jest również wybór formy prawno-finansowej, na bazie której podejmowana jest współpraca pomiędzy partnerem prywatnym i publicznym. Analiza danych, zawartych w ramach powyższej tabeli 1, wskazuje na dominację koncesji wraz z jej 58% udziałem w strukturze ogółu form prawno-finansowych, wobec których na pierwszej pozycji uplasowały się koncesje na roboty budowlane z wynikiem 32%, a na kolejnej – koncesje na usługi, obejmując tym samym 26% ogółu transakcji. Z punktu widzenia tych pierwszych, nadrzędną rolę odegrały transakcje podjęte w 2010 roku, bowiem stanowiły 36% ogółu tychże koncesji, natomiast w odniesieniu do koncesji na usługi, kluczowy był rok 2012, gdzie udział tego rodzaju umów uplasował się na poziomie 35,5%. Współpraca podjęta w trybie koncesji oscylowała na poziomie 24%, z kolei w trybie Ustawy prawo zamówień publicznych – na poziomie 18%.

Ogół postępowań zgłoszonych w ramach PPP do dnia 30.09.2013 roku włącznie, wskazuje, iż 63% zgłoszeń zostało anulowanych, głównie z uwagi na brak zainteresowania

inwestora prywatnego podejmowanym przedsięwzięciem, lub w innych przypadkach błędami natury merytorycznej czy finansowej, wynikającymi z samego wniosku. Udział sfinalizowanych transakcji (rozumianych jako umowy zawarte) w strukturze ogółu zgłoszeń objął 21%, z czego 25% z nich miało miejsce w przypadku projektów realnych. Na etapie administracyjnym na ów dzień znajdowało się 16% wszystkich postępowań. Na uwagę zasługiwał jednakże rok 2013, w przypadku którego na dzień 30.09, zdefiniowano tylko i wyłącznie 9 umów w fazie realizacji, co mogłoby prognozować progres rynku PPP w tym zakresie.

Pomimo szeregu prób podejmowanych przez poszczególnych partnerów w aspekcie partycypacji w ramach polskiego rynku PPP, nadal widoczny jest wyraźny regres tej formy współpracy. Z interpretacji analizowanej eksploracji wynika, iż zasadniczy wpływ na tak niski poziom zaangażowania konkretnych podmiotów w rozwój tegoż sektora ma mnogość barier pojawiających się zarówno przed podmiotami publicznymi, jak i partnerami prywatnymi. Z punktu widzenia tych pierwszych, nadrzędną rolę odgrywa fakt niejasności wynikających z przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie, rozumiany jako brak optymalizacji reglamentacji prawnej. Wśród pozostałych, newralgicznych aspektów podmioty publiczne wymieniają dodatkowo: absencję w zakresie dostatecznej wiedzy na temat funkcjonowania projektów PPP, niepokój związany z oskarżeniami o korupcję, tudzież brak uczciwości ze strony partnerów prywatnych. Podmioty prywatne z kolei usprawiedliwiają swój brak zaangażowania w rynek PPP głównie faktem braku trafnych projektów, wartych ich uwagi i nakładu inwestycyjnego. W kontekście przesłanek niskiego zaangażowania finansowego podmiotów publicznych w transakcje PPP, istotne niebezpieczeństwo stanowi z jednej strony niejasność w zakresie wpływu podejmowanych kontraktów na budżet państwa oraz brak precyzyjnej interpretacji relacji PPP wobec funduszy Unii Europejskiej, a z drugiej – ryzyko podmiotów publicznych związane z utratą kontroli nad zainwestowanym przez nich majątkiem. Owo zagadnienie w przypadku partnerów prywatnych szczególnie nacisk kładzie z kolei na brak przejrzystości procesu i problemy związane z bankowalnością kontraktów PPP.

4. Ocena PPP jako formy realizacji zadań publicznych przez samorządy lokalne

W niniejszej części opracowania w tabeli 2 przedstawiono wolumen wszystkich zgłoszeń PPP z podziałem na charakter jednostki samorządu lokalnego, w tym wyłącznie gminę miejską, gminę wiejską, gminę miejsko-wiejską i miasto na prawach powiatu. Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania, informacje przedstawione w tabeli 2 ograniczają dane pierwotnie ujęte w zakresie interpretowanego w punkcie 3 *Raportu rynku PPP*, prezentujące liczbę zgłoszeń, projektów realnych i zawartych umów w podziale na szeroko pojęty typ jednostki sektora publicznego, do podziału na jednostki samorządu lokalnego. Zakres informacyjny poniższej tabeli 2 wskazuje, iż wobec analizowanego okresu, najwięcej zgłoszeń

PPP odnotowano w przypadku gmin miejskich, które objęły 41% ogółu zgłoszonych postępowań. Na kolejnych pozycjach uplasowały się odpowiednio gminy wiejskie (24%), gminy miejsko-wiejskie (19%) oraz miasta na prawach powiatu (16%).

Tabela 2

Liczba zgłoszeń ogółem, projektów realnych i zawartych umów oraz indywidualny wskaźnik skuteczności z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego w kontekście lokalnym

Wyszczególnienie	Liczba zgłoszeń ogółem	Liczba projektów realnych	Liczba zawartych umów
Gmina miejska	75	51	11
Gmina wiejska	44	33	11
Gmina miejsko-wiejska	35	32	8
Miasto na prawach powiatu	29	25	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Raport rynku PPP... 2013*).

Jak wynika z treści raportu, z punktu widzenia kategoryzacji zgłoszeń, w tym – uściślając – projektów realnych, jednostki samorządu lokalnego dominowały również na tle wszystkich analizowanych jednostek sektora publicznego, obejmując tym samym 74,17% wszystkich postępowań. Klasyfikacja tychże podmiotów pod względem ilościowym przybrała dokładnie tę samą analogię co poprzednio, w ramach której usystematyzowano kolejno gminy miejskie z 36% udziałem, gminy wiejskie i miejsko-wiejskie z 23% odsetkiem oraz miasta na prawach powiatu (18%). Liczba zawartych umów w odniesieniu do projektów realnych w przypadku gmin miejskich uplasowała się na poziomie 21%, co oznacza, iż co piąty realny projekt zakończył się zamknięciem w postaci zawarcia umowy. W pozostałych przypadkach zależności te wyniosły odpowiednio 33% dla gmin wiejskich, 25% dla gmin miejsko-wiejskich i 12% dla miast na prawach powiatu (*Raport rynku PPP... 2013*).

Powyższe rozważania wskazują zatem, że pomimo dużego udziału samorządów lokalnych w rynku PPP w Polsce, nadal jest to forma finansowania wykorzystywana rzadko, na co wskazuje liczba zawartych umów, łącznie w analizowanym okresie: 33. Potwierdzają tę tezę także badania przeprowadzone przez D.M. Hajdys. Autorka w 2012 roku przeprowadziła ankietę, którą objęła 130 jednostek, przy czym wskaźnik *reponse rate* wyniósł 91,5% (119 jednostek)⁶. Autorka reprezentuje pogląd, iż w latach 2009–2011 samorzady terytorialne planowały realizację inwestycji na kwotę ponad 1 mld zł, przy czym dla przedsięwzięć

⁶ Ankieta miała na celu identyfikację uwarunkowań sprzyjających partnerskiej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym w ramach realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Badanie przeprowadzono w okresie od lutego do maja 2012 roku i objęto nim jednostki, które wyselekcjonowano m.in. na podstawie ogłoszeń o wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, publikowanych w „Biuletynie Zamówień Publicznych”, „Suplementie Europejskiego Dziennika Unii Europejskiej” (TED) oraz bazie projektów PPP (www.pppbaza.pl). Na podstawie przeprowadzonych badań wskazano, iż prawie 55% zawartych umów przypadło gminom miejskim, 25% wiejskim, 15% miejsko-wiejskim, 5% powiatom. Najwięcej projektów pod względem rozmieszczenia terytorialnego przypadało w województwie małopolskim, wielkopolskim, dolnośląskim oraz mazowieckim (Hajdys 2013: 273–274).

realizowanych w ramach PPP kwota ta stanowiła 659 mln zł, jakkolwiek dominowały w szczególności małe zadania inwestycyjne w przedziale od 1–50 mln zł. Autorka argumentuje niską wartość przedsięwzięć inwestycyjnych w formule PPP brakiem zaangażowania władzy publicznej szczebla centralnego w ich wykonanie oraz brakiem wypracowania dobrych praktyk w tym obszarze (Hajdys 2013: 281–282).

Uwagi końcowe

Rozważania zaprezentowane w ramach niniejszej publikacji traktują problematykę PPP zarówno w kontekście teoretycznym, w tym ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych, obowiązujących w tym zakresie, jak i praktycznym, prezentującym rozwój rynku PPP jednocześnie w aspekcie międzynarodowym, jak i krajowym. Zakres treści przedstawionych w ramach części empirycznej wskazuje na niewielki udział państw Unii Europejskiej w progresji rynku PPP, utrzymując tym samym jego długofalową stagnację. Analiza tegoż rynku w Polsce wskazuje z kolei na niewielkie zaangażowanie konkretnych partnerów w jego rozwój, objawiające się niewielką ilością zgłaszanych postępowań i wynikającym z tego niskim wolumenem zawieranych umów, na który zasadniczy wpływ ma szereg trudności stawianych przed poszczególnymi podmiotami. Zgodnie z interpretacją analizowanej eksploracji, zdaniem bezpośrednich partycypantów (w tym podmiotów publicznych i prywatnych), eskalacja dynamiczności rynku PPP w Polsce jest możliwa m.in. na drodze: uporządkowania przepisów prawa w zakresie PPP, ujednoczenia dokumentacji określającej standardy umowy współpracy, a także ujednoczenia strategii państwa w zakresie rozwoju rynku PPP. Przeprowadzone rozważania wskazują także na niskie zainteresowanie samorządów lokalnych tą formą finansowania inwestycji, a zatem można wnioskować, iż PPP nie wpływa obecnie w znaczący sposób na rozwój tych podmiotów w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych. Polskie jednostki samorządu terytorialnego nie odbiegają jednak w tym zakresie od innych państw unijnych, bowiem w analizowanym okresie widoczny był regres tej formy współpracy zarówno w skali całego kraju, jak i państw Unii Europejskiej.

Literatura

- Aneks I. *Definicje z trzech głównych nurtów badań* (2012), w: *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Delmon J. (2011), *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Grzebyk M., Filip E. (2012), *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich*, nr 29, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Guidelines for Successful Public-Private Partnership* (2013), European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruxelles, March.

- Hajdys D.M. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Hodge G.A., Greve C., Boardman A. (2010), *Introduction: the PPP Phenomenon and its Evaluation*, w: *International Handbook on Public Private Partnership*, red. G.A. Hodge, C. Greve, A. Boardman, Edward Elgar Published Limited, Glos (MA).
- Korbus B., Strawiński M. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A. (2006), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Market Update. Review of the European PPP Market in 2012* (2012), European PPP Expertise Centre.
- Moszoro M. (2005), *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, SGH, Warszawa.
- Nieszporska S. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą dla polskiego systemu ochrony zdrowia*, w: *Współczesne wyzwania strukturalne i menadżerskie w ochronie zdrowia. Problematyka zasobów i przekształceń*, red. R. Walkowiak, R. Lewandowski, Wydawnictwo Olsztyńskiej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Olsztyn.
- Ongaro E. (2009), *Introduction*, w: *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego 2009–30.IX.2013* (2013), Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Rostkowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Urio P. (2010), *Introduction – Origins, Objectives, and Methodology of the Research*, w: *Public-Private Partnership. Success and Failure Factors for In-Transition Countries*, red. P. Urio, University Press of America INC, Lanham (MD).
- Yescombe E.R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Yescombe Consulting Ltd. Published by Elsevier Ltd, Oxford.
- Zysnarski J. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, ODDiK, Gdańsk.
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2005, nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z 9 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2007, nr 223, poz. 1655, z późn. zm.
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101, nr 157, poz. 1241.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNEMENTS

Abstract: *Purpose* – The aim of this publication comes down to present a role of public-private partnerships in process of local self-government units development, considered in local terms. According to preconceived assumptions, public-private partnerships is understood as alternative way of financing of public investments, which take place on the way to economical efficiency maximizing. Its essential determinant is fact that it consists in that kind of relationships creating between partners, within which a risk affects this subject, which can control it in the best way. The contents contained in this publication, besides theoretical questions, centre massively on assessment of PPP market progression in practical terms, therein both at the international as well as national scale, where the basis comprise analysis of specificity and development trends of European and Polish PPP market.

Design/Methodology/approach – The theoretical part of this publication was developed on the basis of literature on the subject analysis and obligatory legislation. The first phase of the practical part by contrast was prepared on the grounds of „Market Update Review of the European PPP Market in 2012”, performed by European PPP Expertise Centre – EPEC), and at a later stage on the basis of „Raport rynku PPP”.

Findings – Conclusion which comprises at the same time result of theoretical as well as practical considerations of this publication, treats that both from an international as well as national point of view, a PPP market development is subject to continuous stagnation, which results from a number of occurring barriers both

facing a private as well as public partner. Quintessence of this summary comprises question of PPP projects intensification, essence of which (as per studied subjects) should be based on regulation sorting.

Originality/value – The investigations concluded in this publication, which present low level of specific subjects involvement in the area of PPP market development, comprise essential problem, both from using of an innovative form of investment activity financing as well as efficiency of its functioning point of view. Partnership between local government and commercial units creates opportunities of effective and rational management of public resources within which treats this thematic as exceedingly important, especially in view of improvement of effectiveness of their management process.

Keywords: local government, local development, public management, public-private partnerships

Cytowanie

Lukomska-Szarek J., Włóka M. (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie rozwoju samorządów lokalnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 67, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 823–836; www.wneiz.pl/frfu.