

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

Partnerstwo Publiczno-Prywatne

2021



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

Partnerstwo publiczno-prywatne w szerokim rozumieniu w zdefiniowanym w aktach prawa UE oraz dokumentach instytucji UE, definiowane jest jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Współpraca ta opiera się na założeniu, iż każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona. Strony w ten sposób uzupełniają się, zajmując się w ramach partnerstwa właśnie tą częścią wspólnego zadania, którą wykonują najlepiej. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach ppp osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych.

Partnerstwo publiczno – prywatne (PPP) jest odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stoją wszystkie społeczeństwa gospodarki rynkowej – jak przy ograniczonych funduszach publicznych, zaspokajać rosnące oczekiwania społeczne dotyczące jakości i standardu świadczenia usług publicznych. Należy zwrócić uwagę na *Partnerstwo*, oznaczające wzajemne relacje pomiędzy organizacjami, oparte na zaufaniu, mające doprowadzić do osiągnięcia wspólnie wyznaczonych celów. Wymaga woli współpracy wszystkich zaangażowanych stron, opiera się na precyzyjnie skonstruowanych umowach określających prawa i obowiązki poszczególnych uczestników. Pojęcie „*partnerstwo*” jest ujmowane wielowymiarowo, w zależności od dziedziny społeczno-gospodarczej. Stąd można mówić o *partnerstwie* gospodarczym, przemysłowym bądź politycznym.

PPP może być stosowane w sektorze transportu, służby zdrowia, energii, mieszkalnictwa, edukacji czy rewitalizacji miast. Specyfika PPP pozwala na istotne zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji usług publicznych, nawet w przypadku braku niezbędnych środków publicznych po stronie podmiotów publicznych.

Inwestycje realizowane z udziałem partnerów *prywatnych* w formule *partnerstwa* publiczno-prywatnego lub koncesji są dla sektora *publicznego* dużym wyzwaniem. Realia wynikające z luki infrastrukturalnej jako różnicy między potrzebami w zakresie usług publicznych a istniejącym potencjałem infrastrukturalnym oraz niemożnością sfinansowania rosnących potrzeb inwestycyjnych ze środków publicznych stają się niewątpliwie główną motywacją przyciągania kapitału prywatnego do prowadzenia, finansowania i eksploatacji inwestycji publicznych przy wykorzystaniu formuły szeroko określonego partnerstwa publiczno-

prywatnego. Prowadzenie i finansowanie inwestycji publicznych samo w sobie nie jest łatwym przedsięwzięciem, a włączenie do tych operacji sektora prywatnego dodatkowo utrudnia, i to znacznie, cały proces przez wprowadzenie dodatkowych rodzajów ryzyka i konieczność zabezpieczania się przed ich wystąpieniem. Niemniej jednak skala projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na całym świecie, w tym w Europie, stale się zwiększa.

W odróżnieniu od tradycyjnego sposobu realizacji zadań *publicznych*, np. poprzez wyłanianie wykonawcy na podstawie przepisów o zamówieniach *publicznych*, *partnerstwo* publiczno-prywatne pozwala na zintegrowane podejście do przedsięwzięcia. Partner *prywatny* wybierany jest jednorazowo - w celu całościowej realizacji projektu, a następnie sam lub przy współudziale podwykonawców zapewnia jego realizację. To partner *prywatny* projektuje, buduje, finansuje, eksploatuje i modernizuje lub wykonuje inne niezbędne dla realizacji zadania czynności. Nierzadko to również on pobiera opłaty od użytkowników. Tak szerokie zlecenie zadań i kompetencji może być przyczyną uprzywilejowania pozycji partnera *prywatnego* wobec konkurencji na rynku, a tym samym stanowić podstawę do rozważenia, czy występują jakieś inne elementy, które mogłyby przesądzić, iż w ramach PPP udzielono mu niedozwolonej pomocy *publicznej*. Zasady udzielania pomocy *publicznej* określa Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Pomoc przyznawana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych, która sprzyja niektórym przedsiębiorcom lub produktom oraz zakłóca konkurencję lub grozi jej zniekształceniem, jeśli ma to wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, jest niezgodna z regułami wspólnego rynku. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zakłócenie może polegać zarówno na wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej konkretnego przedsiębiorstwa, jak i na utrudnieniu dostępu do danego rynku innym przedsiębiorstwom. Nie każda pomoc jest jednak bezwzględnie zakazana. Ze względu na obszary życia, w których może następować współpraca na zasadach PPP, szczególnie istotne są postanowienia Traktatu zawarte w art. 87 ust. 2, na podstawie których za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana:

- pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;

- pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;
- pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Należy również mieć na względzie, iż zakaz udzielania pomocy dotyczy przedsiębiorców. Postanowienia Traktatu nie będą więc miały zastosowania, jeśli partnerem *prywatnym* będzie podmiot inny niż przedsiębiorca.

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. Zgodnie z definicją PPP, w Polsce może ono dotyczyć również innych zadań *publicznych*, którymi są np. szkolnictwo, opieka społeczna, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i wiele innych.

Polska bardzo powoli staje się zauważalna ze swoimi projektami w zakresie PPP i koncesji wśród innych krajów europejskich. W ostatnich latach, po wprowadzeniu w 2008 r. zmian prawnych sytuacja uległa sukcesywnym zmianom, nadal jednak występuje wiele barier utrudniających szerszy rozwój projektów PPP.

Prowadzenie projektów PPP jest wyzwaniem zarówno dla sektora *publicznego* (JST), jak i *prywatnego* (kapitału *prywatnego*). Efektywność realizacji takich projektów wymaga pokonywania występujących barier wewnętrznych i zewnętrznych oraz sprawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu, współpracy między partnerami na każdym etapie rozwoju projektu. Szczególne znaczenie odgrywa profesjonalnie przeprowadzany proces zarządzania ryzykiem, poczynając od identyfikacji możliwych źródeł ryzyka po wprowadzanie instrumentów i rozwiązań niwelujących skutki jego wystąpienia.

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 umożliwiały 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.

Implementacja PPP powinna przynieść korzyści trzem stronom: członkom społeczeństwa – jako ostatecznym użytkownikom infrastruktury, władzom *publicznym* odpowiedzialnym za dostarczanie usług *publicznych* oraz partnerom *prywatnym* zainteresowanym zwrotem ze swojego kapitału. Pomyślne zakończenie każdego projektu PPP wymaga współgrania wszystkich czynników. Nie wystarczy uchwalenie przepisów prawa umożliwiających stosowanie formuły PPP, jeśli struktury instytucjonalne nie będą odpowiednio przygotowane, jeśli zabraknie zainteresowania ze strony inwestorów *prywatnych* i ze strony władz *publicznych*, czy jeśli opinia *publiczna* będzie przeciwna takim inicjatywom.