# Skuteczne i efektywne PPP

Utworzono: poniedziałek, 17, styczeń 2011 08:42 Agnieszka Serbeńska




Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą realizacji zadań publicznych. W formule ujętej regulacjami prawnymi jest stosunkowo nowym rozwiązaniem. Na podstawie przepisów ustawowych jest stosowane w państwach europejskich od 15 lat. Wdrożenie PPP stało się wyzwaniem cywilizacyjnym i ekonomiczną koniecznością. W sytuacji ograniczonych funduszy budżetowych poszukiwano możliwości spełnienia społecznych oczekiwań w zakresie świadczenia usług publicznych.

Liczba dziedzin, w jakich państwo staje się odpowiedzialne za zapewnienie świadczeń, wzrasta wraz z postępem technicznym, na przykład w dziedzinie telekomunikacji i informatyki, czy transportu. Równocześnie rośnie świadomość społeczeństw odnośnie poziomu i standardu świadczonych im usług. Skutkiem tego nastąpiła swoista presja na budżety publiczne i inwestowanie w infrastrukturę. Tymczasem w politykach gospodarczych państw stawia się na obniżanie obciążeń fiskalnych. To redukuje ilość pozyskiwanych środków z podatków i ogranicza możliwości kierowania dostatecznych nakładów na przedsięwzięcia infrastrukturalne. Dodatkowych źródeł pieniędzy na inwestycje zaczęto więc szukać na rynku.

## Regulacje prawno-organizacyjne PPP

Prywatyzacja w sferze publicznej może być stosowana, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Urynkowienie bowiem oznacza pozbawienie społeczeństw powszechnego dostępu do należnych im świadczeń, ponadto pozbawia państwo kontroli nad określonymi sferami życia publicznego. Luka pomiędzy rosnącym oczekiwaniem społecznym a ograniczeniami budżetowymi w budowaniu i eksploatowaniu infrastruktury publicznej dała impuls do tworzenia nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych. Dlatego została wprowadzona formuła PPP, która nie jest w żaden



Phoca PDF

sposób prywatyzacją, natomiast zastępuje ją pozostawiając równocześnie usługi publiczne domeną państwa.

Pierwszy specjalny akt prawny regulujący zasady współpracy sfery życia publicznego i sektora prywatnych przedsiębiorstw uchwalony został w 1992 roku w Wielkiej Brytanii. Było to państwo, które za rządów Margaret Thatcher uzyskało duże społeczne przyzwolenie dla procesu prywatyzacji usług komunalnych, niemniej okazało się, że są tego pewne granice. Przykładem może być prywatyzacja mieszkań komunalnych. Okazało się, że państwo nie mogło w wymaganym stopniu wypełnić swoich obowiązków socjalnych i musiała nastąpić rekomunalizacja mieszkań. Pewnych sfer nie można sprywatyzować ze względów bezpieczeństwa państwa. Taki akt prawny stał się więc potrzebny, by precyzyjnie określić, co pozostaje domeną państwa, a jakie korzyści zyska strona prywatna angażując się w przedsięwzięcie publiczne. W tej chwili Wielka Brytania ma duże doświadczenia i jest światowym liderem w wykorzystaniu tego narzędzia inwestycyjnego.

PPP otwiera dostęp do kapitału prywatnego, co umożliwia zwiększenie nakładów na inwestycje infrastrukturalne oraz przyspiesza ich realizację. Daje też oszczędności w środkach budżetowych. W Wielkiej Brytanii szacuje się, że projekty PPP w stosunku do tradycyjnych są tańsze o 15-17 procent. Ponadto podnosi się standard usług, ponieważ prywatne przedsiębiorstwa dysponują doświadczeniem w działalności operacyjnej i wykorzystują innowacyjne technologie.

PPP to formuła, w której prywatyzuje się działalność gospodarczą w usługach publicznych, a więc wszystkie te czynności, które są potrzebne, by daną usługę uruchomić. Natomiast odpowiedzialność za poziom i standardy tych usług pozostaje po stronie publicznej. To określa się w umowie cywilno-prawnej zawieranej przez strony prywatną i publiczną. W umowie identyfikuje się wszystkie prawa i obowiązki oraz dzieli ryzyka, przypisując je tym partnerom umowy, którzy z danym rodzajem ryzyka najlepiej sobie poradzą. Adekwatnie do tego ustala się wynagrodzenie partnera.

## Argumenty za PPP

Konstrukcja formuły PPP pozwala w realizacji usług publicznych uzyskać: korzyść, skuteczność i efektywność. Korzyść odnosi się do sprostania oczekiwaniom społecznym, skuteczność – to realizacja społecznych potrzeb mimo braku środków budżetowych, a efektywność oznacza mniejsze koszty działania w porównaniu do tradycyjnej formuły realizacji zadań publicznych. Te trzy elementy stały się zasadniczymi argumentami upowszechniającymi stosowanie tego instrumentu w państwach na całym świecie. Największy udział w projektach PPP ma sektor „drogi i transport” – w latach 1994-2007 łączna ich wartość sięgnęła 185 mld euro. Najwięcej projektów PPP realizowanych jest w Europie – w latach 1994-2007 wykonano w tej formule projekty o łącznej wartości 170 mld euro. Po Wielkiej Brytanii Niemcy są drugim europejskim krajem sięgającym powszechnie do tej formuły (regulacje prawne PPP zostały tam uchwalone w 2004 roku). Natomiast w wykorzystaniu PPP w projektach drogowych europejskimi liderami są Irlandia i



Phoca PDF

Hiszpania.

W Polsce pierwsze ustawowe próby wdrożenia PPP miały miejsce w 2005 roku. Jednak dopiero ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 roku otworzyła realniejsze szanse do wykorzystania tego narzędzia. W stosunku do poprzedniej jest bardziej elastyczna i o charakterze ramowym. Dopełnieniem prawnym jest obowiązująca od 9 stycznia 2009 roku ustawa o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. Wprowadza ona rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na zwrocie nakładów poniesionych przez prywatne przedsiębiorstwo poprzez sprzedaż usług.

Mimo uporządkowania stanu prawnego, PPP jest w naszym kraju nadal na początkowym etapie rozwoju. Po dwóch latach obowiązywania nowych regulacji można jednak dostrzec pozytywne zmiany w wykorzystywaniu tego narzędzia, przede wszystkim przez samorządy. W 2009 roku ogłoszono 41 zamówień publicznych na koncesje, z tego kilkanaście przeszło do fazy realizacyjnej. Natomiast w połowie 2010 roku takich ogłoszeń było już 38. Fundacja Centrum PPP w tej chwili zidentyfikowała 230 rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego w kraju, przy tym są one na różnych etapach, część dopiero jest w sferze opracowań koncepcji, uchwalania lub realizacji, a nawet użytkowania czy eksploatacji. W tej liczbie infrastruktura transportowa ma 9-procentowy udział, w tym przeważają inwestycje parkingowe. W wykorzystaniu PPP przodują województwa: małopolskie, wielkopolskie i śląskie. Wśród aglomeracji wiodące w tym są: Poznań, Warszawa i Kraków.

***

W projektach realizowanych w formule PPP istnieje możliwość wykorzystania środków Unii Europejskiej. W europejskiej polityce nie ma żadnych szczególnych obostrzeń w wykorzystaniu PPP, ta formuła jest wręcz wspierana przez Komisję Europejską. Zasadniczymi warunkami uzyskania unijnego wsparcia dla takich projektów są: zapewnienie otwartego dostępu do rynku, a więc przeprowadzenie procedur zamówień publicznych; przestrzeganie zasad dotyczących pomocy państwa; zachowanie optymalnego poziomu dotacji; ochrona interesu publicznego. W tym przypadku korzyści jakie niesie włączenie funduszy unijnych do projektu PPP wiążą się przede wszystkim z pozyskaniem bezzwrotnego źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Dzięki takiemu wsparciu stymuluje się rozwój infrastruktury, a także uzyskuje się redukcję poziomu zadłużenia sektora publicznego. Uzyskane korzyści na pewno rekompensują komplikacje wynikające z przygotowania i potem zarządzania takim projektem. PPP w powiązaniu z funduszami unijnymi są dużo trudniejsze, przede wszystkim pod względem obowiązków sprawozdawczych i kontrolnych.

Agnieszka Serbeńska

*Materiał powstał na podstawie wystąpienia dr Ireny Herbst – prezes Fundacji Centrum PPP, podczas konferencji „Infrastruktura drogowa 2011”, zorganizowanej*

*przez Institute for International Research (Warszawa, 29-30 listopada 2010 r.).*



Phoca PDF