

Sławomir Pastuszka

ZNACZENIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO DLA PRZEDSIĘWZIĘĆ FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Polska stając się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, otrzymała szansę uczestnictwa w funduszach strukturalnych i Funduszu Spójności. Pełna i efektywna absorpcja tych funduszy w dużej mierze zależeć będzie od współpracy partnerów ze wszystkich sektorów życia społecznego i gospodarczego państwa, w tym prywatnego. Biorąc pod uwagę dość ograniczone możliwości finansowe wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego w projektach współfinansowanych przez fundusze strukturalne, obecność środków sektora prywatnego często może okazać się nieodzowna. W artykule analizowany jest zakres oraz typologia partnerstw publiczno-prywatnych PPP. Przedstawione są zarówno szanse, jak i zagrożenie mogące się pojawić podczas realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wprowadzenie

Wsparcie ze strony Unii Europejskiej, przede wszystkim w postaci funduszy strukturalnych, może w sposób istotny przyczynić się do zmniejszenia dystansu gospodarczego i społecznego, jaki odnotowuje się wśród państw członkowskich UE. Na nadrobienie zaległości w rozwoju Polska w pierwszych latach członkostwa będzie mogła wykorzystać około 11,3 mld euro funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (NPR 2003). Stworzy to dla naszego kraju ogromne możliwości poprawy poziomu i jakości życia społeczeństwa. W świetle zasad europejskiej polityki regionalnej (Pietrzyk 2000) jasno widać, że aby unijna pomoc mogła spełnić swoją funkcję, niezbędne jest dobre przygotowanie do jej wykorzystania. Pełna i efektywna absorpcja środków z funduszy strukturalnych niemożliwa będzie bez współpracy partnerów ze wszystkich sektorów życia społecznego i gospodarczego państwa, w tym sektora prywatnego. Tego typu działania mające formę partnerstwa publiczno-prywatnego PPP w krajach członkowskich UE stały się popularne od roku 1980, kiedy to odnotowano znaczny wzrost realizowanych w ten sposób przedsięwzięć inwestycyjnych. Unia preferuje inwestycje realizowane tą metodą, wychodząc z założenia, że po pierwsze, sektor publiczny nie jest w stanie samodzielnie wykonać pewnych inwestycji i ponosić kosztów eksploatacji, a po drugie, prywatni inwestorzy, zainteresowani szybkim wykonaniem projektu i powodzeniem całego przedsięwzięcia w długim okresie, przyczynią się do jego efektywnej realizacji.

Zastosowanie w Polsce partnerstwa finansowego w konkretnych projektach napotyka na bariery, których ominięcie może mieć znaczny wpływ na rozmiar naszych korzyści z akcesji do UE. Niewykluczone, że paradoksalnie ten problem okaże się czynnikiem aktywizującym współpracę sektora prywatnego i publicznego w zakresie realizacji wszelkich przedsięwzięć inwestycyjnych. Zwolennicy tego rozwiązania uważają, że partnerstwo jest szczególnie pomocne krajom rozwijającym się, które od 1 maja 2004 r. stały się kolejnymi członkami Unii Europejskiej. W artykule podjęta jest próba przedstawienia roli, jaką może odegrać partnerstwo publiczno-prywatne w wykorzystaniu przez Polskę funduszy strukturalnych.

1. Definicja partnerstwa

Partnerstwo oznacza istnienie między aktorami danego terytorium więzi współpracy ukierunkowanych na realizację wspólnie wypracowanej strategii rozwoju. Umożliwia ono uniknięcie nakładania się działań i pozwala na pokonanie instytucjonalnych przedziałów i izolacji (Asher 1993). Zasada partnerstwa w europejskiej polityce regionalnej oznacza obowiązek uzgadniania wszelkich ustaleń na wszystkich etapach procedury programowania, począwszy od sporządzenia planów rozwoju regionalnego przez programy operacyjne aż po realizację, nadzór, kontrolę oraz ocenę wpływu na rozwój regionalny.

Partnerami w tej procedurze powinny być zarówno władze publiczne, jak i przedstawiciele inwestorów oraz środowisk społeczno-gospodarczych. Oznacza to, że większy wpływ i prawo decydowania o przyznawaniu środków finansowych uzyskali oprócz władz państwowych i lokalnych również partnerzy społeczno-gospodarczy oraz instytucje regionalne.

Obok zasady subsydiarności zasada partnerstwa nabrała w Unii dużego znaczenia. Świadczyła ona o pogłębieniu integracji Unii Europejskiej oraz większej demokracji społecznej i instytucjonalnej. Zasada partnerstwa według Ireny Pietrzyk (Pietrzyk 2000) sprowadza się do dwojakiego rodzaju relacji:

- między władzami publicznymi różnych poziomów (Komisja Europejska, rząd, samorząd wojewódzki, samorządy lokalne);
- między władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi, określanego bądź to jako partnerstwo ukośne, bądź jako publiczno-prywatne (zwane w skrócie PPP).

Obecnie w prawie wspólnotowym nie funkcjonuje żadna szczegółowa definicja PPP. Natomiast Komisja na potrzeby swych wytycznych postrzega PPP najogólniej jako formę długoterminowej współpracy sektora publicznego i prywatnego w celu realizacji zadań publicznych, w szczególności z zakresu rozwoju infrastruktury. Partnerzy, tzn. rząd bądź właściwe władze samorządowe oraz prywatni przedsiębiorcy, wspólnie finansują podejmowane przedsięwzięcia inwestycyjne. Państwo, zainteresowane realizacją danego projektu ze względu na jego znaczenie dla rozwoju kraju, zapewnia jedynie część potrzebnych środków. Pozostałą część udziału gwarantuje inwestor prywatny, który naj-

część na mocy koncesji zarządza projektem przez określony czas po jego sfinalizowaniu. Partnerzy dzielą się zarówno zyskiem, jak i odpowiedzialnością za podejmowaną decyzję. W uproszczeniu można powiedzieć, że każda ze stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalnie do swego zaangażowania. Podstawową zasadą koncepcji PPP jest zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i świadczenia danego rodzaju usług oraz aktywna współpraca z sektorem prywatnym, której celem jest efektywna realizacja danego przedsięwzięcia (*Partnerstwo Publiczno-Prywatne...* 2002).

Uczestników przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP można podzielić na trzy kategorie:

- służby państwowe (rząd, instytucje centralne, terytorialne służby techniczne);
- jednostki samorządów terytorialnych (władze samorządowe, podstawowe jednostki samorządowe);
- partnerzy społeczno-ekonomiczni (przedstawiciele przedsiębiorstw, inwestorzy prywatni, podmioty społeczeństwa obywatelskiego).

2. Podstawy funkcjonowania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne wkomponowuje się w ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, a przede wszystkim w Rozporządzenie Rady 1260/99 z 21 czerwca 1999 roku dotyczące funduszy strukturalnych. W art. 8 Rozporządzenia „Komplementarność i partnerstwo” zapisano, że działania Wspólnoty powinny uzupełniać lub wspierać odpowiednie działania krajowe. Powinny one zostać przygotowane w ścisłym porozumieniu, zwanym dalej „partnerstwem”, między Komisją a państwem członkowskim, jak również z władzami i instytucjami desygnowanymi przez państwo członkowskie w ramach przepisów krajowych i bieżących praktyk, mianowicie:

- władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi władzami publicznymi;
- partnerami gospodarczymi i społecznymi;
- innymi odpowiednimi kompetentnymi ciałami w tych ramach.

Zapisy art. 15–18 Rozporządzenia odnoszą się do zachowania partnerstwa w realizacji programów w ramach Celu 1, 2 i 3. Zasady wdrażania i zarządzania dotacjami globalnymi z zachowaniem zasad partnerstwa oraz wyszczególnienie partnerów zaangażowanych w realizację programów europejskich określa art. 27. Wreszcie sposób powoływania Komitetu Monitorującego, jego obowiązki i zadania uwzględniające zasady partnerstwa precyzuje art. 35 Rozporządzenia. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne może i powinno być wykorzystane w krajach członkowskich UE, w tym w Polsce. Jednostki publiczne wnioskując o środki pomocowe z UE, mogą wykazać wkład inwestora prywatnego jako wymagane niezbędne współfinansowanie realizowanego projektu¹. Mogą to być nie tylko środki pocho-

¹ Wykazywany w montażu finansowym projektu wkład własny rozumie się jako każde źródło finansowania za wyjątkiem tego, które pochodzi z budżetu unijnego.

dzące z budżetu samorządu, funduszy celowych czy kredytu, lecz także środki prywatne. Jak powszechnie wiadomo, poziom zadłużenia w wielu samorządach w Polsce, jest alarmujący, gdyż zbliża się do ustawowej granicy 60% rocznych dochodów. Trzeba mieć świadomość tego, że w okolicznościach, gdzie beneficjent końcowy będzie musiał w pierwszej kolejności zapewnić płynność finansową realizowanego przedsięwzięcia polegającą na bieżącym regulowaniu płatności na rzecz wykonawcy, a następnie będzie oczekiwał na refundację poniesionych wydatków, kwestie finansowe mogą okazać się poważną barierą absorpcji środków strukturalnych w Polsce.

3. Rodzaje PPP

Na świecie funkcjonuje wiele różnych modeli PPP i żaden z nich nie jest idealny. Te najbardziej odpowiednie stosuje się w zależności od typu projektu oraz jego potrzeb. Komisja Europejska wyróżnia trzy podstawowe modele PPP *Zastosowanie partnerstwa...* 2004:

- BOT (*Build-Operate-Transfer*) Budowa-Eksploracja-Przekazanie – udział inwestora prywatnego polega na zaprojektowaniu, budowie i eksploatacji obiektu użyteczności publicznej przez krótki czas, po upływie którego obiekt jest przekazywany władzom publicznym. Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego i związanego z eksploatacją na partnera prywatnego;
- DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*) Projekt-Budowa-Finansowanie-Eksploracja – inwestor prywatny finansuje wykonanie inwestycji. Kontrakt obejmuje projekt, budowę, finansowanie inwestycji i eksploatację przez określony czas, po którym następuje zwrot sektorowi publicznemu. Głównym wyróżnikiem tego modelu jest zdjęcie z sektora publicznego odpowiedzialności za finansowanie budowy inwestycji;
- BOO (*Build-Own-Operate*) Budowa-Własność-Eksploracja (koncesja) – w tym przypadku obowiązują zasady takie jak w modelu DBFO, ponadto inwestor prywatny otrzymuje zwrot poniesionych kosztów przez pobieranie opłat od użytkowników inwestycji. Model ten dotyczy realizacji inwestycji na wielką skalę jak budowa autostrady czy oczyszczalni ścieków. Wybudowana przez prywatnego inwestora oczyszczalnia ścieków jest przez niego użytkowana przez kilka lat w celu zwrotu zainwestowanego kapitału i osiągnięcia zysku. Po ustalonym wcześniej czasie prawa do obiektu zostają przeniesione na jednostkę komunalną;
- leasing, kontrakty menedżerskie, koncesjonowanie czy sekurytyzacja to kolejne formy PPP świadczone w sektorze komunalnym (Majchrzak 2002).

Większą popularnością w krajach UE cieszy się BOT, który bardziej chętnie jest stosowany przez tamtejsze samorzady. Wynika to z faktu, że w systemie BOT większość inwestycji finansowana jest ze środków publicznych, podczas gdy w DBFO kapitał pochodzi przede wszystkim od partnera prywatnego.

Pierwszym zadaniem w procesie PPP jest dokonanie oceny, czy metoda PPP jest odpowiednia do planowanego przedsięwzięcia. Przy sporządzaniu takiej oceny należy wziąć pod uwagę zasadnicze kwestie:

- jakie są potencjalne przeszkody i utrudnienia w realizacji PPP;
- czy sektor prywatny będzie zainteresowany realizacją;
- czy PPP jest najlepszą metodą świadczenia potrzebnych usług/budowy potrzebnej infrastruktury.

Instytucja realizująca przedsięwzięcie w ramach PPP musi wziąć pod uwagę zalety tego modelu, ale również możliwe przeszkody i utrudnienia. W dalszej kolejności powinna określić, które komponenty podejmowanej inicjatywy realizować za pośrednictwem PPP, a które należy utrzymać w gestii sektora publicznego.

Wymogiem Komisji Europejskiej przy tworzeniu w poszczególnych krajach regulacji dotyczących projektów finansowanych w ramach PPP jest (*Wytyczne Komisja... 2003*):

- zapewnienie otwartego dostępu do rynku i konkurencji;
- zapewnienie pełnej zgodności porozumień PPP z wymogami stawianymi pomocy publicznej;
- ochrona interesu publicznego;
- wybór najodpowiedniejszego rodzaju PPP;
- uznanie celów finansowania dotacyjnego Komisji Europejskiej i jak najlepsze wykorzystanie dotacji.

4. Zalety PPP

Zastosowanie modelu PPP może stanowić rozwiązanie problemu niedoboru środków publicznych na potrzeby inwestycyjne, co wytworzyłoby możliwość realizacji przedsięwzięć ważnych dla rozwoju polskich regionów. Współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji takich przedsięwzięć przede wszystkim eliminuje bądź znacznie obniża wydatki sektora publicznego. Należy jednak pamiętać, że ten rodzaj współpracy przynosi także wiele innych istotnych korzyści, do których należą m.in. (*Zastosowanie partnerstwa... 2004*):

1. **Szybsza realizacja inwestycji.** Przekazanie zadania budowy sektorowi prywatnemu z jednej strony, z możliwością pobierania przez niego opłat za dostęp do wybudowanych obiektów z drugiej, stanowi zachętę dla sektora prywatnego do jak najszybszej realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Wyeliminowane zostaną bariery związane z brakiem odpowiedniej ilości środków publicznych na poprawę infrastruktury, przez co ograniczone będzie ryzyko wstrzymania bądź opóźnienia inwestycji.

2. **Ograniczenie kosztów eksploatacji inwestycji** charakteryzujące się tym, że sektor prywatny angażowany jest do minimalizowania kosztów podczas okresu użytkowania inwestycji.

3. **Lepsze rozłożenie ryzyka** polegające na przeniesieniu ryzyka na partnera, który najlepiej poradzi sobie z jego zarządzaniem. Celem jest optymalne

rozłożenie ryzyka dla osiągnięcia jak najlepszych efektów. Należy pamiętać o tym, że zakres i rozmiar, w jakim sektor prywatny będzie ponosił ryzyko, określi także wielkość udziału w zysku, jakiego sektor ten będzie się domagał.

4. **Wyższa jakość usług** uzyskiwana w przedsięwzięciach PPP nad działaniami realizowanymi tradycyjnymi metodami. Wynika to z lepszej produktywności, wyższych oszczędności, lepszej motywacji do działania.

5. **Większa motywacja do efektywnego działania** zakładająca większe mobilizowanie prywatnego wykonawcy do usprawnienia zarządzania w zakresie realizowanej inwestycji przez przeniesienie na niego ryzyka inwestycyjnego.

6. **Pozyskiwanie dodatkowych przychodów** przez sektor prywatny w drodze zagospodarowania przezeń niewykorzystanych mocy produkcyjnych lub zbywania zbędnego majątku. Działanie to automatycznie powoduje zmniejszenie wysokości koniecznych dotacji ze strony sektora publicznego, dlatego jest korzyścią niezwykle istotną.

7. **Transfer nowych technologii od prywatnych inwestorów do sektora publicznego** oraz **wymiana doświadczeń między partnerami przedsięwzięcia**.

8. **Zwiększenie kontroli publicznej**, podczas której władze publiczne mogą działać jako organa kontroli i regulacji, koncentrując się na planowaniu działań i monitorowaniu ich realizacji.

Należy jednak pamiętać, że nie każde przedsięwzięcie nadaje się do PPP. Zależy to od uwarunkowań prawnych, ekonomicznych oraz kwalifikacji ludzi, którzy przy nim pracują.

5. Zagrożenia wynikające z zastosowania PPP

Choć zastosowanie PPP powoduje, że zainwestowane środki prywatne pozwalają obniżyć współfinansowanie z budżetu jednostki sektora publicznego, to należy jednak pamiętać, że partnerstwa nie można traktować jako remedium na problem braku środków na realizację inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Partnerstwo publiczno-prywatne obok prywatyzacji, kontraktowania usług czy realizacji projektu za pomocą kredytów jest jedną z możliwych form finansowania inwestycji. Opcję PPP należy stosować wtedy, gdy można wykazać, że osiągnie się dodatkową wartość w porównaniu z wcześniej wymienionymi metodami i gdy w ramach partnerstwa każda ze stron zrealizuje swoje cele.

Sektor prywatny przede wszystkim angażuje się w projekty PPP, które będą generować wpływy oraz które mają silne poparcie polityczne². Poniesiony wydatek musi być zrekompensowany możliwością wprowadzenia przez sektor prywatny opłat związanych z wykorzystywaniem zbudowanych obiektów³.

² Jakkolwiek zdarzają się inne przyczyny, np. względy marketingowe, wejście na nieznaną rynkę czy też powiększenie liczby potencjalnych odbiorców.

³ Współfinansowanie przez sektor prywatny budowy autostrad coraz częściej wiąże się z koniecznością ponoszenia opłat przez jej użytkowników.

Koszt zaangażowania się podmiotu publicznego w projekt PPP w dużej mierze przeniesiony będzie na odbiorcę usługi. To on bowiem uiszczając opłatę np. za wodę czy za przejazd drogą będzie musiał niejako zrekompensować nakłady poniesione przez inwestora prywatnego w danym projekcie.

Komisja Europejska zaleca rozważne podejście w tej mierze przez wypracowanie takiego modelu, który będzie obciążał w możliwie minimalnym stopniu odbiorcę usługi (zob. *Podręcznik wdrażania...* 2003). Na pewno taką metodą jest dotowanie projektów ze środków publicznych już w fazie ich realizacji. Wykorzystanie badanego partnerstwa jest trudne przede wszystkim ze względu na złożoność procedur oraz wyższy koszt kapitału dla inwestora prywatnego. Odwoływanie się do otwartych procedur zamówień publicznych może doprowadzić do wyboru oferty partnera tańszego, ale mniej efektywnego. Ten rodzaj ryzyka jest możliwy do wyeliminowania przez stosowanie procedury negocjacyjnej na etapie wyboru partnera. Daje ona gwarancję wyboru efektywniejszego oferenta, ale jest bardziej skomplikowana. Na ryzyko niedokładnego określenia dochodów ze zrealizowanego projektu w ramach PPP wskazuje Michał Olszewski (Olszewski 2003, s. 212–213). Przejawia się ono w braku lub też w nieprawdziwych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i zmiennej liczby odbiorców usług⁴ mogących wpłynąć na błędne oszacowanie dochodów i kosztów utrzymania projektu. Sama realizacja budowy, w sensie fizycznym, jest przez Olszewskiego wymieniana jako kolejne ryzyko. Dotyczy ono m.in. niedoszacowania kosztów projektu, co może negatywnie wpłynąć na wykonalność planowanego przedsięwzięcia. Zaistnienie takiego ryzyka powoduje wzrost kosztów kapitałowych inwestycji. Rozwiązaniem, które pomogłoby uniknąć takich negatywnych sytuacji, jest przeprowadzenie dokładnych badań inżynierskich w celu precyzyjnego określenia kosztorysu budowy. Ponadto Olszewski wskazuje obawę społeczną o stosowanie ukrytego protekcjonizmu dla sektora prywatnego oraz na mogące wystąpić zjawiska korupcyjne jako kolejne zagrożenia. Dodać należy, że wprowadzenie sektora prywatnego do projektów może stanowić ryzyko polityczne, polegające na braku kontroli nad działaniami, które tradycyjnie nadzorowane były przez stronę publiczną. Właściwym rozwiązaniem tego ryzyka powinny być przeprowadzane publiczne konsultacje z sektorem prywatnym z jednej strony i z odbiorcami usług z drugiej, ponieważ realizowany projekt powinien mieć mocne poparcie społeczności lokalnej.

6. Przykłady PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne w większości przypadków ukierunkowane było na inwestycje infrastrukturalne, najczęściej znajdujące zastosowanie w sektorze transportowym oraz z zakresu ochrony środowiska (budowa dróg, mostów, tuneli, oczyszczalni ścieków). Jest to spowodowane możliwością

⁴ Odbiorcami usług mogą być zarówno właściciele samochodów, jak też właściciele gospodarstw domowych, którzy będą korzystał z wodociągu, kanalizacji czy oczyszczalni ścieków.

pobierania opłat od użytkowników wybudowanej infrastruktury. Z uzyskanych w ten sposób sum inwestor prywatny może pokryć poniesione nakłady inwestycyjne. Liderem w Europie pod względem liczby projektów realizowanych na bazie mechanizmu PPP jest Wielka Brytania, gdzie w 1992 r. wdrożono Inicjatywę Prywatnego Finansowania (*The Private Finance Initiative*). W ramach PFI budowano szpitale, szkoły, drogi, więzienia i sieci informatyczne, a następnie realizowano zadania związane z obronnością i polityką społeczną. W 1997 r. w celu poszerzenia zastosowania współpracy publiczno-prywatnej program PFI został zamieniony w Program Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (*Guidelines on Private Public Partnership...* 2000, s. 33). W latach 1985–2000 w tym kraju w ramach PPP zrealizowano ponad 100 projektów na kwotę 72 mld USD, a w kolejnych latach zbudowano 40 szpitali, 150 nowych szkół oraz wprowadzono w życie przedsięwzięcia z zakresu budowy dróg i kolei⁵.

Tab. 1. Rodzaje realizowanych i planowanych projektów PPP w Wielkiej Brytanii w 2003 r.

Sektor	Udział przedsięwzięć PPP w ogólnie realizowanych (w %)	Udział przedsięwzięć PPP we wszystkich planowanych (w %)
Ochrona zdrowia	13	20
samorządność	13	25
Edukacja	5	18
Transport	2	12
Obronność	69	25

Źródło: Zastosowanie PPP w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, RCSS 2004.

Irlandia jest kolejnym krajem, gdzie wiele projektów jest realizowanych z wykorzystaniem mechanizmu PPP. W Narodowym Planie Rozwoju Irlandii w latach 2004–2006 założono, że zostaną wykonane projekty o łącznej wartości 2,4 mld euro, które przede wszystkim ukierunkowane są na finansowanie działań z zakresu transportu publicznego, ochrony środowiska, oświaty i ochrony zdrowia. W celu skutecznej realizacji projektów PPP w Irlandii powołano w ramach Ministerstwa Finansów Międzyresortową Grupę ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (Interdepartmental Group on Public-Private Partnership), której prace koordynuje Centralna Jednostka ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (Central PPP Unit) usytuowana przy Ministerstwie Finansów⁶.

Inwestycje bazujące na partnerstwie publiczno-prywatnym są również z powodzeniem realizowane w Holandii, gdzie w 1999 r., podobnie jak w Irlandii, w ramach Ministerstwa Finansów powołano specjalną jednostkę ds. PPP⁷. Jest nią Centrum Wiedzy o PPP (The PPP Knowledge Center), które ma za zadanie realizację trzech funkcji. Po pierwsze, Centrum ma służyć jako pas transmisyjny wiedzy i doświadczeń z zakresu funkcjonowania PPP skierowany

⁵ „An introduction to Public Private Partnership”, www.partnershipsbc.ca/publications-pb_resource_material.

⁶ www.ppp.gov.ie/about_us.

⁷ www.pps.minfin.nl.

zarówno do instytucji publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Po drugie, powinno uczestniczyć w kreowaniu rządowej polityki w kwestii PPP. Po trzecie, odpowiada za dogłębną analizę i rzetelną ocenę zgłaszanych do realizacji w ramach PPP projektów inwestycyjnych.

Pomimo że w Polsce koncepcja PPP nie była do tej pory szeroko stosowana przede wszystkim z powodu braku odpowiednich uregulowań prawnych, należy jednak wskazać przykłady jej wykorzystania. Należą do nich wybudowana w Gdańsku w 1992 r. sieć wodociągowa i kanalizacyjna, zmodernizowane oświetlenie miasta Kraków w 1998 r., czy wybudowany w latach 1997–2000 odcinek autostrady A2 i A4. Brak stosownych regulacji prawnych w zakresie stosowania modelu PPP stanowi jak dotąd skuteczną barierę większego angażowania się jednostek administracji publicznej w przedsięwzięcia z udziałem kapitału prywatnego.

Tab. 2. Przykładowe projekty realizowane na bazie PPP

Kraj	Nazwa projektu	Wartość	Źródła finansowania
Wielka Brytania ^a	budowa oświetlenia ulic w miejscowości Brent	8 mln funtów	kredyt bankowy
Irlandia ^b	budowa autostrady N4/N6 Kinnegad–Kilcock	555 mln euro	środki publiczne, kredyty bankowe (tym EBI) oraz środki własne konsorcjum
Holandia ^c	ekspresowe połączenia krajowe	2,6 mld euro	kredyty bankowe (w tym EBI) oraz środki własne konsorcjum

Źródło:

Zastosowanie partnerstwa... 2004

a www.4ps.co.uk/publications-case-studies-summary.asp.

b www.nra.ie/PublicPrivatePartnership/ProjectTracker/N4Kilcock-Kinnegad.

c www.ppp.gov.ie.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne jest szczególnie pomocne krajom rozwijającym się, takim jak Polska, które są od niedawna członkami Unii Europejskiej. Komisja Europejska oczekuje, że w naszym kraju coraz więcej projektów inwestycyjnych realizowanych będzie w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie jego najbardziej istotnym elementem funkcjonowania jest łączenie sektora prywatnego z nadrzędną rolą władz lokalnych. Biorąc pod uwagę dość ograniczone możliwości finansowe wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego w projektach współfinansowanych przez fundusze strukturalne, obecność środków sektora prywatnego często może okazać się nieodzowna. Właściwe funkcjonowanie PPP wymaga zastosowania odpowiednich ram prawnych. Służyć temu będzie tworzona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. W tej chwili styk kapitałów publicznych i prywatnych budzi dużo emocji, a nawet podejrzliwość, co zresztą w obecnej sytuacji jest zrozumiałe. Ustawa musi nadać przejrzystość zasadom tej współpracy, a w rezultacie przyspieszyć i usprawnić proces

przygotowania projektów realizowanych w ramach PPP. Po usunięciu istniejącej obecnie bariery prawnej może się okazać, że ten model jest odpowiednią metodą na zapewnienie własnego wkładu do projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Niezwykle ważne jest zatem upowszechnianie wiedzy na temat tworzenia projektów ramach PPP, informowanie opinii publicznej o zaletach stosowania tego modelu, a jednocześnie nielekceważenie pojawiających się zagrożeń, w celu ich wcześniejszego eliminowania.

Literatura

- Antoniewicz G., 2004, „12 lat Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, *Rzeczpospolita* nr 64 (6747), Energia/ochrona środowiska, Warszawa, 16 marca.
- Ascher F., 1993, *Les territoires du futur*, DATAR/Éditions de l’Aube.
- Forowicz K., 2004, „12 lat Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Lepsze perspektywy”, *Rzeczpospolita* nr 64 (6747), Energia/ochrona środowiska, Warszawa, 16 marca.
- Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development*, 2000, United Nations, Economic Commission for Europe, ECE/TRADE/NONE/2000/8.
- Majchrzak M., 2002, „Partnerstwo Publiczno-Prywatne w sektorze usług komunalnych jako czynnik aktywizujący rozwój regionalny” (w:) *Region, Polska–Unia Europejska Ostatnia Runda*, Szczecin, 9 grudnia.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r., Warszawa, luty 2003.
- Olszewski M., 2003, „Partnerstwo Publiczno-Prywatne a współfinansowanie projektów ze środków funduszy strukturalnych UE” (w:) *Przygotowanie Polski do absorpcji Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie.
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, 2002, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik.
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Podręcznik wdrażania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, 2003, Komisja Europejska, marzec.
- Rozporządzenie Rady 1260/99 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy, dotyczące funduszy strukturalnych; Dz.U. WE seria L, nr 160 z 26 czerwca 1999 r.
- Wytyczne Komisji Europejskiej: *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, 2003, Komisja Europejska, Dyrekcja ds. Polityki Regionalnej, styczeń.
- Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych*, 2004, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 3 stycznia.

www.partnershipsbc.ca/publications/pb_resource_material

www.ppp.gov.ie/about_us/

www.pps.minfin.nl

www.4ps.co.uk/publications_case_studies_summary.asp

www.nra.ie/PublicPrivatepartnership/ProjectTracker/N4Kilcock-Kinnegad/

Sławomir Pastuszka

**IMPORTANCE OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIPS FOR VENTURES COFINANCED
BY EUROPEAN FUNDS**

Poland as a rightful member of European Union has got a chance to participate in structural funds and Cohesion Fund as well. Taking into consideration the limited financial opportunities of territorial self-government units in projects co-financed by structural funds, presence of private sector means may be considered as a crucial factor. The scope and typology of public-private partnerships PPP have been presented in this study. The chances as well threats which may occur during the execution of investment ventures within the framework of public-private partnership have been presented there as well.