



**PARTNERSTWO
PUBLICZNO-PRYWATNE**



URZĄD KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Autor tekstu

Bartosz Korbus

Wydawca

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Al. Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa
<http://www.ukie.gov.pl>

Projekt graficzny serii wydawniczej

21 DRZEWO, agencja interaktywna
Gagarina 86/7, 87-100 Toruń
<http://www.21drzewo.pl>

Druk

RDS-STUDIO
<http://www.rds-studio.pl>
e-mail: dc@rds-studio.pl

Wydanie pierwsze - grudzień 2003

ISBN 83-89218-77-1

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej



Wstęp

Potrzeba sprawnego wywiązywania się samorządu z coraz liczniejszych zadań przy jednoczesnym wyczerpywaniu się tradycyjnych metod ich finansowania powinna skłonić władze lokalne do poszukiwania nowych możliwości finansowania prowadzonej działalności bieżącej i inwestycyjnej. Pewnym rozwiązaniem mogłaby być ściślejsza współpraca władz publicznych z sektorem prywatnym. Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) sprawdza się w USA czy Kanadzie, a coraz śmielej stosowana jest w państwach UE.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie podstawowych informacji na temat zasad i celów tego rodzaju współpracy, mogącej przynieść stronie publicznej zastrzyk nowoczesnych technologii i kapitału, który przy spełnieniu odpowiednich warunków może przyczynić się do wygenerowania środków własnych koniecznych do skorzystania z funduszy UE.

W opracowaniu zasygnalizowano podstawowe wyzwania, jakim musi stawić czoło administracja publiczna, szczególnie samorządowa, w celu odniesienia maksymalnych korzyści ze współpracy z sektorem prywatnym.

Uwarunkowania rozwoju koncepcji PPP

Wraz z rozszerzaniem się obszarów aktywności ludzkiej głównie w gospodarce i rozwoju nauki administracja publiczna staje przed coraz bardziej złożonymi zadaniami, a szczególna rola w tym procesie przypada wspólnotom lokalnym. To samorządowi przekazywana jest odpowiedzialność za coraz szerszy zakres zadań publicznych, wśród których centralne miejsce zajmuje świadczenie usług użyteczności publicznej. Niestety, za nowymi zadaniami nie zawsze idą odpowiednie środki finansowe. Władze publiczne chcąc sprostać wymogom przepisów ochrony środowiska w dziedzinie gospodarki odpadami stałymi,

jakości wody pitnej i gospodarki ściekowej, są zmuszone zwiększać deficyt budżetowy, a w konsekwencji dług publiczny, zwłaszcza jeśli dysponują one przestarzałą infrastrukturą techniczną, albo w ogóle muszą ją dopiero stworzyć (szczególnie dotyczy to władz lokalnych).

Narastanie zobowiązań finansowych sektora finansów publicznych (zwłaszcza samorządu) skutkuje, zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi zarządzanie długiem publicznym, niemożnością pozyskania nowych środków inwestycyjnych ze źródeł zwrotnych (kredyty, pożyczki, obligacje). Zjawisko to wydaje się szczególnie groźne, jeśli mogłoby powodować brak środków zapewniających dysponowanie tzw. wkładem własnym, a w konsekwencji niemożnością uzyskania funduszy zarezerwowanych dla Polski w budżecie unijnym.

Powyższe procesy powinny skłonić lokalne władze do poszukiwania nowych źródeł finansowania ich działalności. Być może pewnym rozwiązaniem mogłaby być współpraca z sektorem prywatnym dysponującym zasobami kapitałowymi przeznaczonymi również na nowe inwestycje.

Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny nie jest wcale pomysłem tak nowym i rewolucyjnym, jak by się wydawało. Najkrócej rzecz ujmując, jest efektem zdrowego myślenia. Toteż władze publiczne zastanawiając się, w jaki sposób wykorzystać zasoby sektora prywatnego w interesie publicznym, powinny mieć na względzie, iż sektor prywatny skłonny jest do angażowania się w tego typu przedsięwzięcia, jeżeli ich skutkiem jest obopólna korzyść, obejmująca również jego godziwe wynagrodzenie.

Czym jest PPP?

PPP jest formą współpracy między podmiotami sprawującymi władztwo publiczne i „podmiotami prywatnymi”, przeważnie przedsiębiorstwami, które przy realizacji większych przedsięwzięć mogą tworzyć konsorcja pozyskujące w miarę potrzeby kapitał głównie w sektorze bankowym.

Wobec nieuregulowania problematyki PPP w naszym systemie prawnym (jak na razie toczą się prace nad projektem ustawy o PPP) próby zdefiniowania istoty tej współpracy mogą opierać się raczej na analizie doświadczeń zagranicznych.

Instrument polityki lokalnej

Partnerstwo publiczno-prywatne, być może na potrzeby rynku szkoleniowego, wiązane jest jedynie z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wydaje się jednak, iż takie założenie nie całkiem wyjaśnia istotę omawianej współpracy. W celu przedstawienia problematyki warto przyjąć, iż PPP to forma (instrument) **sprawnego wywiązywania się przez administrację (czy raczej obsługiwaną przez nią władzę) z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym**, a sama budowa czy modernizacja infrastruktury jest jedynie konsekwencją lub warunkiem sprawnego wykonywania określonych zadań stawianych lokalnym władzom.

Celem PPP jest zatem sprawne wywiązywanie się z określonych zadań a nie infrastruktura jako taka. Poszczególne warianty współpracy opartej o koncepcję PPP są środkiem (narzędziem) w rękę władz, za pomocą którego mogą wywiązać się ze spoczywających na nich (z mocy prawa oraz zobowiązań politycznych) obowiązków wobec społeczeństwa.

Powyższe zastrzeżenie ułatwi omówienie tych aspektów współpracy władz publicznych z sektorem prywatnym, które pozwalają na określenie jej mianem partnerstwa publiczno-prywatnego.

Uczestnicy PPP

Stronami współpracy określanej mianem PPP są dwa rodzaje podmiotów. Z jednej strony to partner publiczny, czyli w pewnym uproszczeniu podmiot, na którym spoczywa prawny obowiązek realizacji określonych zadań, np. świadczenia ludności określonych usług użyteczności publicznej, wyposażony w kompetencje do podjęcia określonych prawem działań służących wykonaniu swych zadań. Z drugiej strony w roli partnera prywatnego występują podmioty nie wyposażone w żaden zakres władztwa publicznego, które korzystając ze swobody podejmowania wszelkich działań nienaruszających prawa (odwrotnie niż partner publiczny, który w ramach swych kompetencji co do zasady podejmuje tylko działania opisane prawem), mogą na mocy kontraktu podjąć się realizacji zadań powierzonych im przez partnera publicznego.

Z formalnoprawnego punktu widzenia w procesie PPP występują dwie (wspomniane) strony umowy, w której opisane są cele i zasady współpracy, jednak w rzeczywistości w procesie konstruowania i realizacji każdego wariantu PPP zaangażowana jest większa liczba podmiotów.

Sprawnemu wdrożeniu PPP służy bowiem zaangażowanie konsumentów oraz pracowników zakładów uczestniczących w planowanej operacji. Ponadto, ponieważ udane PPP może zaistnieć jedynie w warunkach przejrzystości finansów publicznych, czy szerzej życia publicznego, niezbędne może okazać się zaangażowanie środków masowego przekazu oraz organizacji pozarządowych działającymi na danym terenie.

Niedoinformowanie społeczeństwa i fałszywe przekonania na temat PPP mogą skutecznie uniemożliwić realizację nawet najbardziej obiecujących projektów tego typu, a brak rzetelnej informacji sprzyja narastaniu atmosfery nieufności i złej woli szczególnie wśród politycznej opozycji.

Ramy czasowe współpracy

Analizując istotę PPP, należy mieć na względzie, iż władze publiczne na co dzień współpracują z sektorem prywatnym. Każdego dnia dokonywane są zakupy lub zamawiane usługi służące wywiązywaniu się przez władzę z jej zadań. Współpraca ta ma jednak charakter jednorazowy - polega na wykonaniu zobowiązań i nie przyjmuje form długoterminowej współpracy. W tym kontekście należy wspomnieć, iż niektóre rodzaje umów konstruujących partnerstwo publiczno-prywatne zawierane są nawet na kilkadziesiąt lat.

Podział ryzyka

O ile długotrwałość współpracy jest funkcją celów, jakim ma ona służyć, i zależy od okoliczności konkretnego przypadku, odpowiedni podział ryzyka związanego ze wspólnie realizowanym przedsięwzięciem jest elementem osiowym opisywanych relacji, determinującym kształt (formę) współpracy oraz decydującym o samym sensie jej nawiązania.

Cechą stanowiącą o istocie porozumień PPP konstruowanych na podstawie zawieranych między stronami umów (osadzonych w równym

stopniu w prawie prywatnym, jak i publicznym) jest **podział zaangażowania** (głównie inwestycyjnego a przynajmniej finansowego) i **związanego z nim ryzyka** oraz odpowiedzialności za poszczególne elementy realizacji zadania, którym jest **sprawne osiągnięcie celu wyznaczonego w gruncie rzeczy przez inicjatora współpracy - stronę publiczną.**

Każdy cel taktyczny współpracy (np. zapewnienie kanalizacji mieszkańcom gminy) jest elementem celu strategicznego władz, jakim jest wywiązanie się przez nie z obowiązku zapewnienia obywatelom określonych usług czy dóbr.

Kontrakt PPP ustanawiający zasady współpracy powinien ustalać jasno jej cel i zadania każdego z partnerów, określając zarazem sposób rekompensowania każdemu z nich (szczególnie prywatnemu) ponoszonego ryzyka (odpowiedzialności) i zaangażowania własnych zasobów. Owa rekompensata (wynagrodzenie) uwzględniać może udział w zyskach, które przynosi wspólne przedsięwzięcie lub wzajemne rozliczenia partnerów zależnie od przyjętego wariantu partnerstwa.

Prawidłowo skonstruowane PPP powinno zapewniać wzajemne uzupełnianie się stron w tych działaniach, w których działają najsprawniej. Toteż każdorazowe przystosowanie postanowień umowy, będącej podstawą współpracy do okoliczności konkretnego wypadku musi skutkować oryginalnością poszczególnych przedsięwzięć.

O ile możliwe jest przeniesienie pewnego zakresu ryzyka powiązanego z określonymi aspektami projektu z partnera publicznego na prywatnego, o tyle próba całkowitego uniknięcia ryzyka w ten sposób może okazać się niezwykle kosztowna i faktycznie nieopłacalna dla władz publicznych.

Partner prywatny - przedsiębiorca zawsze oczekiwać będzie proporcjonalnej gratyfikacji ponoszonego ryzyka; im większa jest jego odpowiedzialność i zaangażowanie w dane przedsięwzięcie, tym szerszego wynagrodzenia oczekiwać będzie od strony publicznej.

Kwestie związane z prawidłowym podziałem odpowiedzialności między partnerami omówione zostaną w dalszej części opracowania.

Partner publiczny decyduje o modelu stosunków własnościowych

W ramach PPP własność infrastruktury wykorzystywanej w ramach podjętej współpracy pozostaje w rękach partnera publicznego czy też jedynie na pewien czas przechodzi we władztwo strony prywatnej. Ostatecznie (po zakończeniu współpracy) własność składników majątkowych wykorzystywanych w ramach PPP zawsze wraca do sektora publicznego. Jeśli współpraca zakłada wykorzystywanie infrastruktury (czy innych aktywów) znajdującej się przed jej nawiązaniem w gestii władz publicznych, powraca ona zazwyczaj w ulepszonym stanie do pierwotnego dysponenta. Jeśli (w innych modelach współpracy) infrastruktura zostanie zbudowana przez partnera prywatnego w ramach przyjętych przez niego zobowiązań i do czasu wygaśnięcia kontraktu pozostaje jego własnością, z zakończeniem współpracy przechodzi na rzecz strony publicznej, która w ten sposób staje się jej jedynym właścicielem.

Jest to sytuacja zasadniczo odmienna od „codziennych” relacji między sektorami, w ramach których władza publiczna kupuje u przedsiębiorcy prywatnego określony produkt lub usługi dostarczane przez prywatnego kontrahenta dzięki infrastrukturze pozostającej przez cały okres współpracy i po jej zakończeniu w wyłącznej dyspozycji podmiotu prywatnego. W tym przypadku strona publiczna jest klientem, a nie partnerem sektora prywatnego.

Oparcie współpracy na zasadach ekonomicznych

O ile podstawowym motywem zaangażowania się w PPP partnera publicznego jest (czy być powinno) zapewnienie obywatelom jak najwyższego standardu usług użyteczności publicznej czy też świadczenie ich w najbardziej wydajny ekonomicznie sposób, o tyle **jedynym motywem zaangażowania się w dany projekt partnera prywatnego jest spodziewany zysk.**

W naturalny sposób pojawia się pytanie, czy partner prywatny jest zdolny osiągnąć zysk tam gdzie najczęściej sektor publiczny ponosi straty czy uzyskuje jedynie wątpliwą rentowność. Udzielenie sensownej odpowiedzi na powyższe pytanie wymaga jednak rozeznania co do faktycznych realiów prowadzonej działalności. Niestety rzadko się

zdarza, aby sektor publiczny prowadził pełną, rzetelną w sensie ekonomicznym (a nie tylko formalnoprawnym) księgowość. Wynika to z faktu, iż dane służące do obliczania ceny, którą za otrzymywane usługi użyteczności publicznej (szczególnie komunalne) płacą konsumenci w formie bezpośrednich opłat czy też pośrednio, drogą przepływów budżetowych (jako podatnicy), nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów dostarczania usług. Szczególnie rzadko uwzględnia się koszty amortyzacji, ubezpieczenia i pełnego utrzymania infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia tych usług.

W ramach PPP taka rzeczywista wycena prawdziwych kosztów dostarczania usług (a więc i żądanej ceny) jest właściwie konieczna, a w najgorszym razie bardziej prawdopodobna, niż ma to miejsce w ramach tradycyjnych form działania.

Co więcej, partner prywatny dopiero po wliczeniu do tych kosztów wszelkich ponoszonych nakładów na konserwację i innych wydatków związanych z prowadzoną działalnością, jej finansowaniem itd. **może dokonywać kalkulacji co do faktycznych kosztów świadczenia usług, jak i co do poziomu cen płaconych przez konsumentów i na tej podstawie podejmować trafne decyzje dotyczące reorganizacji nierentownej dotąd działalności.**

PPP jako forma zarządzania usługami komunalnymi oparta na podstawach rynkowych siłą rzeczy daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym, a nie politycznym, rozumianym jako bieżące rozrywki wyborcze. Jest wielce prawdopodobne, iż system świadczenia usług uniezależniony od wpływów politycznych, oparty na racjonalnych podstawach stanie się wydajniejszy i przez to tańszy w eksploatacji.

Znajomość faktycznie ponoszonych kosztów i faktycznie uzyskiwanych dochodów jest warunkiem podjęcia działań pozwalających na utrzymanie się na rynku. W tym tkwi odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości uzyskania zysku z prowadzonej działalności. Rzetelne podejście do prowadzonej działalności pozwala na właściwą ocenę przydatności rozwiązań alternatywnych wobec tradycyjnie stosowanych mechanizmów. Umożliwia porównywanie ekonomicznej efektywności działań podejmowanych przez władze publiczne z działaniami (i ich efektami) prowadzonych

przez stronę prywatną, co zapewnia lepszą zgodność oferty z wymogami rynku. Co istotne, strona prywatna dysponując zasobami nieosiągalnymi dla władzy publicznej, może prowadzić działalność sprawniej niż sektor publiczny.

Jeżeli prawdą jest, iż partner prywatny działa dla zysku, to może on osiągnąć swój cel przy zachowaniu dotychczasowych cen lub nawet przy ich niższym poziomie, a to za sprawą wzrostu produktywności, możliwości zakupów w skali hurtowej czy dzięki wprowadzeniu innowacyjnych rozwiązań w zakresie technologii i zarządzania przedsiębiorstwem, sprawnej organizacji działań personelu kierowniczego oraz polepszeniu mechanizmów sprzedaży. Niewykluczone, iż jeśli nawet zajdzie konieczność podniesienia cen, za usługi wyższej jakości konsumenci będą skłonni zapłacić nieco więcej.

Dodana wartość ekonomiczna (efektywność) przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP

Przy omawianiu cech PPP, najczęściej zasady podziału ryzyka, ale i przy wyliczaniu ekonomicznych zalet omawianego rozwiązania przywoływany jest termin *Value for Money* (dalej VfM) jako wskaźnika korzyści odnoszonych przez sektor publiczny, czy szerzej przez gospodarkę dzięki koncepcji PPP. Odpowiedni poziom VfM jest jednym z głównych przesłanek zaangażowania się w PPP przez władze reprezentujące interes społeczny. Co istotne, wskaźnik ten uwzględnia szerszą perspektywę ekonomiczną niż tylko cena świadczenia usług ewentualnie powstałej w ramach PPP infrastruktury.

Odpowiednio wysoki poziom owego wskaźnika przemawiać może za zaangażowaniem się w długotrwałą współpracę, nawet gdy pewne koszty związane z tak realizowaną inwestycją (np. pozyskania kapitału przez sektor prywatny) są nieco wyższe niż przy zastosowaniu metody tradycyjnej.¹ Doświadczenia brytyjskie wskazują, iż oszczędności (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia) uzyskane dzięki zastosowaniu PPP sięgają kilkunastu procent kosztów realizacji przedsięwzięcia, związanych zarówno z dokonywaniem inwestycji, jak i bieżącą realizacją zadań (najczęściej od 11 do 17%).

¹ Porównaniu efektywności (efekty/koszty) projektu tradycyjnego i PPP służą inne wskaźniki: PPS - PPP *Potential Scan* - skanowanie projektu (wstępna analiza PPP), PPC - *Public-Private Comparator* - komparator publiczno-prywatny porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym oraz PSC - *Public Sector Comparator* - komparator sektora publicznego porównanie wybranej, najlepszej oferty PPP z modelem tradycyjnym.

Partnerstwo publiczno-prywatne to nie prywatyzacja

Próby pozytywnego zdefiniowania PPP mogą być podejmowane ze zmiennym szczęściem. Wydaje się jednak, iż niezależnie od przyjętych założeń istotę PPP zdefiniować można również pośrednio przez określenie, czym PPP na pewno nie jest. Takie negatywne podejście wydaje się uzasadnione o ile pozwala rozwiązać nieuzasadnione obawy i podejrzenia co do faktycznych celów tego rodzaju przedsięwzięć. Takie spojrzenie na omawianą problematykę umożliwi wykazanie, iż współpraca w oparciu o konstrukcję PPP nie jest prywatyzacją, przynajmniej w ogólnie przyjętym w Polsce znaczeniu.

PPP nie powinno być utożsamiane z postępującą prywatyzacją podmiotów (spółek czy innych jednostek organizacyjnych, szczególnie komunalnych) **świadczących usługi użyteczności publicznej**. Choć PPP w swej istocie opiera się na mechanizmach rynkowych, i niekiedy wymaga powołania spółek kapitałowych specjalnego przeznaczenia, nie powinno prowadzić do ostatecznego przekazania własności infrastruktury służącej świadczeniu danych usług partnerowi prywatnemu, a tym bardziej nie polega na swoistej „prywatyzacji państwa”, czyli przekazaniu sektorowi prywatnemu odpowiedzialności za określoną dziedzinę życia obywateli, dowolne zadanie spoczywające na władzach publicznych.

Co więcej, w wielu opcjach PPP przejęcie przez partnera prywatnego jakiegokolwiek majątku publicznego jest zbędne, a nawet nie jest przewidziane. W licznych wariantach (nawet w większości) wystarczy, iż **partner prywatny ma wpływ na proces wykorzystywania infrastruktury** cały czas pozostającej własnością publiczną. Kontrakt, na mocy którego konstruowane jest partnerstwo, **zapewnia w większości wypadków jedynie odpowiednią eksploatację wykorzystywanej infrastruktury oraz sprawne zarządzanie procesem dostarczania konsumentom określonych w nim usług**, najczęściej mieszkańcom wspólnoty lokalnej - wyborcom.

Przeciwko utożsamianiu PPP z prywatyzacją przemawia fakt, iż zgodnie z zasadą podziału ryzyka w ramach PPP niemożliwe jest całkowite i trwałe przekazanie odpowiedzialności za przedsięwzięcie, w tym cały majątek i przepływy finansowe zaangażowane w dany projekt, jednemu

tylko „partnerowi”. A taki właśnie skutek rodziłoby **trwale** przekazanie jednej (prywatnej) stronie własności infrastruktury i związanych z jej obsługą obowiązków. Jak była mowa, PPP to trwała współpraca, a nie jednorazowe i ostateczne przekazanie (prywatyzacja) elementów majątku publicznego (infrastruktury) i związanej z nim odpowiedzialności.

Majątek publiczny, infrastruktura służąca świadczeniu usług użyteczności publicznej nawet jeśli są powierzone partnerowi prywatnemu, to jedynie pod ściśle określonymi warunkami i w ściśle określonym celu. Zawsze w trakcie trwania współpracy (zazwyczaj pod jej koniec) majątek wraca lub przechodzi (jeśli jest tworzony przez partnera prywatnego w ramach realizacji PPP) na rzecz partnera publicznego. PPP może co najwyżej, dzięki oparciu wzajemnych relacji na zasadach rynkowych, doprowadzić do „właściwej” (stałej) prywatyzacji już po jego zakończeniu. Zawsze jednak decyzja o prywatyzacji będzie formalnie niezależna od decyzji o wdrożeniu PPP.

PPP nie powinno być również utożsamiane jedynie z prostą umową zlecenia czy umową o dzieło. Nie oznacza to jednak, iż na całość zobowiązań konstruujących stosunki prawne w ramach PPP nie mogą składać się poszczególne zobowiązania tego rodzaju.

Urynkowienie a komercjalizacja

Omawiając zagadnienia PPP i prywatyzacji nie sposób pominąć pewnych kwestii terminologicznych. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171 poz. 1397 ze zm.) wprowadziła pojęcie „komercjalizacji” jako etapu polegającego na przekształceniu dotychczasowego przedsiębiorstwa państwowego w spółkę prawa handlowego. Przekształcenie samo w sobie powodowało prywatyzacji, czyli przejścia własności składników majątkowych przedsiębiorstwa na podmiot prywatny - niepubliczny. W założeniu - etap komercjalizacji miał być pośrednim etapem funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych (spółek prawa handlowego, w których 100% udziałów stanowiło własność państwa), prowadzącym do ostatecznej ich prywatyzacji (zmiany podmiotu własności).

Przy omawianiu zagadnień PPP podkreśla się, iż funkcjonowanie podmiotów zaangażowanych w świadczenie usług musi być oparte na zasadach

rynkowych; jest to działalność komercyjna w sensie nastawienia na zysk - zwrotu zaangażowanych przez sektor prywatny środków ze stosownym zyskiem. Dlatego też należy podkreślić, iż swoista komercjalizacja działalności oznacza tu oparcie jej na zasadach rynkowych, a nie „komercjalizację” w formalnym sensie przyjętym przez wspomnianą ustawę.

W ten sposób wspólnym dla prywatyzacji i PPP elementem jest konieczność oparcia systemu świadczenia usług na mechanizmach rynkowych (urynkowienie), rozumiana jako wprowadzenie do rachunku realnych i pełnych kosztów, oraz konieczność samofinansowania czy przynajmniej jasnego określenia, jaki jest faktyczny bilans przedsiębiorstwa świadczącego dane usługi. Rozeznanie takie prowadzić może do stworzenia mechanizmów kompensowania ewentualnych strat partnera prywatnego.

Uwarunkowania prawno-organizacyjne relacji opartych na PPP

Dość istotnym aspektem rozważań na temat partnerstwa jest rozstrzygnięcie, czy PPP jest instytucją prawną czy jedynie zjawiskiem z zakresu polityki.

Wydaje się, iż na obecnym etapie pojęcie PPP funkcjonuje co najwyżej w języku prawniczym. W terminologii występującej w aktach prawnych jest ono nieobecne. Polski system prawny nie daje więc podstaw do uznania PPP za instytucję osadzoną w prawie polskim, a już na pewno nie za „nazwaną” instytucję prawa.

Sytuacja nie zmienia się do czasu, gdy PPP nie stanie się przedmiotem działalności prawodawczej, tj. nie wejdzie do języka aktów prawnych za sprawą odrębnej regulacji lub szeregu nowelizacji już obowiązujących regulacji.

Do tego czasu PPP „na pełnych prawach” funkcjonować może jedynie w zakresie polityki pojętej jako sztuka realizacji określonych celów przez odpowiednio dobrane metody.

Przy powyższym założeniu PPP jest metodą czy instrumentem w gestii władz publicznych zapewniających obywatelom jak najwyższej jakości usługi publiczne za optymalną cenę. PPP w żadnym razie nie może

być postrzegane jako forma zrzeczenia się przez władzę publiczną (kreatora polityki) odpowiedzialności za prawidłowe wywiązywanie się z zadania, którym jest dostarczanie usług użyteczności publicznej, czy szerzej wykonywanie obowiązków władz publicznych. Jest to bowiem tylko jeden ze sposobów, w jaki władze (czy raczej sprawujący władzę politycy) mogą wywiązać się ze swych zadań. To partner publiczny ponosi odpowiedzialność (przede wszystkim polityczną) za to, jak wywiązuje się ze swych obowiązków, a więc również za to, jakimi metodami czy instrumentami (m. in. PPP) zapewnia efekty, do których osiągnięcia zobowiązuje władze publiczne prawo a także wyborcy.

Doświadczenia krajów, które w zakresie administrowania sprawami publicznymi zdecydowały się na wdrożenie PPP, wskazują, iż poprawnie skonstruowane partnerstwo jest metodą dogodną i ekonomicznie wydajniejszą od tradycyjnych, umożliwiając wywiązanie się z określonych zadań w sposób tańszy, a przynajmniej sprawniejszy, niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu innych rozwiązań.

PPP ma również tę zaletę, iż pozwala władzom nawiązać współpracę z sektorem prywatnym w przedsięwzięciach, które mogą być oparte na zasadach rynkowych i realizowane bez konieczności powiększania długu publicznego przy oszczędności środków publicznych przeznaczonych na inwestycje.

Zaoszczędzone środki (inwestycyjne) będą mogły być wykorzystane na realizację zadań, które nie nadają się do przeprowadzenia w ramach PPP i muszą być zrealizowane w tradycyjny sposób.

Co istotne, w ramach PPP wyzwolenie potencjału sektora prywatnego owocuje zazwyczaj lepszą jakością świadczonych usług.

Reasumując, PPP nie oznacza osłabienia władzy publicznej, jej podporządkowania sektorowi prywatnemu, przeciwnie, to właśnie partner publiczny określa warunki współpracy, a nawet to, czy w ogóle konkretne zadanie zrealizowane będzie w ramach PPP, czy też w oparciu o samodzielne działanie administracji publicznej. Z drugiej strony PPP to instrument realizacji zadań publicznych, którymi powinna się posługiwać jedynie silna, kompetentna i świadoma swych zadań władza publiczna.

Rola władz lokalnych

Jak wspomniano, istotną cechą modelu PPP jest podział ryzyka związanego z realizacją danego przedsięwzięcia pomiędzy strony partnerstwa.

Podstawą porozumienia w tym zakresie jest zasada, że każdy z partnerów przejmuje tę część ryzyka, z którym najlepiej (w gruncie rzeczy najtaniej) jest w stanie sobie poradzić, czyli zneutralizować je w sposób zapewniający jak najbezpieczniejszą realizację danego projektu.

Strona publiczna powinna pamiętać, iż poważniejszym czynnikiem ogólnego ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia, jakie uwzględnić musi partner prywatny, jest ryzyko polityczne. Dlatego też niezwykle istotne jest stworzenie klimatu inwestycyjnego pozwalającego zminimalizować obawy sektora prywatnego związane z wystąpieniem nieprzewidzianych zmian w lokalnej polityce inwestycyjnej, które mogłyby zagrozić sprawnej realizacji przedsięwzięcia. Wydaje się, iż temu celowi może służyć przyjęcie spójnej długookresowej strategii rozwoju lokalnego uwzględniającej wykorzystywanie PPP w lokalnych warunkach.

Władze lokalne zainteresowane rozwojem PPP na swoim terytorium nie powinny zapominać, że nawet spójna polityka lokalna i kompletne ustawodawstwo (aktualnie tworzone) nie zapewnią sukcesu PPP, jeśli w gminie nie stworzy się atmosfery braku akceptacji dla zachowań korupcyjnych oraz maksymalnej przejrzystości finansów publicznych, szczególnie w zakresie procedury zmierzającej do wyboru partnera prywatnego i uregulowania finansowych przepływów między sektorem publicznym i prywatnym.

Oprócz wypracowania stabilnej polityki w zakresie PPP do rozwoju współpracy z sektorem prywatnym może się przyczynić upowszechnianie rzetelnych informacji na temat PPP. Większość uprzedzeń wobec tej nowej, ale godnej rozważenia metody wywiązywania się z zadań publicznych wynika bowiem z niewiedzy. Dlatego też stworzenie klimatu przyjaznego PPP wymaga zaangażowania przedstawicieli lokalnej społeczności, szczególnie ostatecznych odbiorców usług świadczonych w tej formule oraz organizacji zrzeszających pracowników i przedsiębiorców.

PPP to wspólne działanie uzupełniających się w swych zadaniach partnerów

Podsumowując dotychczasowe rozważania PPP można uznać za współpracę między podmiotami sprawującymi władztwo publiczne i podmiotami pozbawionymi takiego władztwa (nie będąca prywatyzacją), opartą na zasadzie swobody umów i uwzględnieniu realiów rynkowych, mająca na celu sprawne i najefektywniejsze ekonomicznie wywiązywanie się przez partnera publicznego ze spoczywających na nim zadań. W ramach PPP strony dzielą się między sobą ryzykiem związanym z danym przedsięwzięciem, określając jednocześnie sposób, w jaki ich zaangażowanie zostanie zrekompensowane. Kontrakty, na podstawie których konstruowana jest współpraca, określają jej czas (względnie długość), odpowiedzialność każdej ze stron oraz zasady tworzenia i/lub wykorzystywania infrastruktury służącej realizacji wyznaczonych zadań publicznych. Mogą być powoływane odrębne spółki celowe zajmujące się realizacją poszczególnych elementów zadania będącego przedmiotem współpracy, a kształt każdego przedsięwzięcia jest niepowtarzalnie związany z konkretnymi okolicznościami.

Jakie korzyści może osiągnąć władza publiczna dzięki zaangażowaniu się w PPP?

Rozważając nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym władze powinny mieć na uwadze, iż PPP nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie metodą sprawniejszej realizacji celów publicznych. PPP nie jest też ani jedynym, ani zawsze najlepszym rozwiązaniem. Każde przedsięwzięcie powinno być oceniane pod kątem konkretnych okoliczności.

Jeśli władze trafnie podejmą decyzję, czy w ogóle dane przedsięwzięcie przeprowadzić we współpracy z partnerem prywatnym, oraz odpowiednio dobiorą model tego typu współpracy mogą uzyskać następujące korzyści:

1. Podział ryzyka

W ramach tradycyjnego modelu finansowania i realizacji przedsięwzięć ryzyko związane z daną działalnością ponoszone jest przez sek-

tor publiczny. Współpraca z partnerem prywatnym pozwala na obciążenie go niektórymi elementami ryzyka realizowanego przedsięwzięcia, dzięki czemu w ramach PPP partner publiczny (np. gmina) nie jest obciążony całkowitym ryzykiem.

Dzięki temu partnerzy rozkładają między siebie czynniki zagrażające powodzeniu przedsięwzięcia, wśród których najpowszechniej występują: niebezpieczeństwo przekroczenia zaplanowanych kosztów inwestycji, niemożność dostarczania usług świadczonych dzięki realizowanej infrastrukturze w sposób, do jakiego partnerzy zobowiązali się wobec swoich beneficjentów. Ponadto, strony wspólnie muszą sprostać niebezpieczeństwom związanym z wymogami prawnymi, jak np. pozwolenia wymagane przez prawo budowlane, przepisy ochrony środowiska, bezpieczeństwa pożarowego, sanitarnego itp. kwestie własnościowe i podatkowe. Naturalnie, w przypadku prowadzenia działalności opartej na zasadach komercyjnych strony wspólnie muszą ponosić najistotniejsze ryzyko - ryzyko ekonomiczne, sprowadzające się do takiej ewentualności, że przychody z realizowanego przedsięwzięcia nie zapewniają zwrotu poniesionych nakładów lub dostatecznego zarobku.

Każdy z partnerów powinien wziąć na siebie ten typ ryzyka, przeciw któremu jest zabezpieczony najlepiej - gmina „załatwia” zezwolenia i bezpieczny grunt oraz zamawia usługi, na które ma zagwarantowane cyklicznie środki - głównie budżetowe.

Partner prywatny może natomiast przejąć na siebie ryzyko związane z bieżącymi płatnościami, zapewnieniem płynności finansowej, fluktuacjami rynku, mającymi wpływ na realizację danego przedsięwzięcia, bieżącym utrzymaniem infrastruktury wykorzystywanej w przedsięwzięciu czy też zgodność prowadzonej działalności z regulacjami prawnymi.

2. Rozeznanie co do rzeczywistych kosztów i wartości dostarczanych usług

Niestety, w ramach tradycyjnych form gospodarki budżetowej rzadko się zdarza, aby cena, którą płacą konsumenci za otrzymywane usługi komunalne, w formie bezpośrednich opłat czy też pośrednio, drogą przepływów budżetowych jako podatnicy, odzwierciedlała rzeczywiste koszty ich dostarczania. Najczęściej ignorowane są koszty amortyzacji, ubezpieczenia i utrzymania infrastruktury wykorzystywanej do ich świadczenia.

Działanie w warunkach rynkowych wymaga rzetelnych informacji. Znajomość faktycznych kosztów i dochodów jest warunkiem podjęcia działań pozwalających na utrzymanie się na rynku. Rzetelne podejście do obliczeń pozwala właściwie ocenić przydatność rozwiązań alternatywnych wobec tych tradycyjnie stosowanych w ramach gospodarki budżetowych. Dzięki temu możliwe jest porównywanie efektywności ekonomicznej działań podejmowanych przez władze publiczne z działaniami podejmowanymi przez stronę prywatną, co pozwala na oferowanie klientom oferty zgodnej z wymaganiami rynku, sprzyjając racjonalnym wyborom mającym przełożenie na sprawne zarządzanie całym przedsięwzięciem. Sprawna organizacja i oparcie działań na podstawach rynkowych warunkują osiągnięcie dalszych korzyści z tego rodzaju współpracy.

3. Mniejszy koszt przedsięwzięcia

Rozeznanie realiów prowadzenia działalności pozwala na odpowiednie dobranie wariantu współpracy w ramach PPP. Trafny wybór w tym zakresie zapewnia obniżenie wydatków na realizację zadań publicznych, szczególnie tych związanych z finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych. Oszczędności osiągnąć można również na etapie eksploatacji powstałych w ten sposób urządzeń.

Znaczne oszczędności może generować odpowiednie sprzężenie procesów projektowania przedsięwzięć z ich realizacją w ramach jednego kontraktu. Dzięki bliskiej współpracy połączonego zespołu projektantów i jego wykonawców możliwe jest wypracowanie innowacyjnych rozwiązań problemów pojawiających się w trakcie realizacji projektów, co może zaowocować obniżeniem kosztów prac projektowych i konstrukcyjnych. Ścisła współpraca projektantów i realizatorów może też wpłynąć na szybszą realizację tak zaplanowanej inwestycji, co również przyczyni się do obniżenia ogólnych kosztów projektu (np. bieżąca korekta planów bez potrzeby dłuższego przerywania prac).

Dzięki szybszej realizacji projektu maleje ryzyko przekroczenia terminów realizacji inwestycji i wynikających z niego start czy ewentualnych kar umownych.

W ramach proponowanego rozwiązania mniejsze są koszty kontroli i wykonania kontraktu, także w sensie techniczno-prawnym (np. nie trzeba sporządzać kilku - minimum dwóch - umów, poprzestając na jednej, choć rozbudowanej, co może obniżyć koszty obsługi prawnej).

Jeśli jeden i ten sam podmiot projektuje, a następnie realizuje swój projekt, jest on odpowiedzialny za całość przedsięwzięcia, dlatego nie pozwoli sobie na nieuczciwe praktyki w ramach realizacji własnego projektu. Przeciwnie, realizator będzie zainteresowany wysoką jakością projektu oraz stosowaniem technologii pozwalających na jego sprawną i względnie taną realizację (zadba o jej uwzględnienie już na etapie projektowania).

Dzięki PPP można uzyskać oszczędności również w ramach utrzymania infrastruktury służącej dostarczaniu przedmiotowych usług, niższe są też koszty procesu ich świadczenia.

Partner prywatny w ramach współpracy jest w stanie obniżyć koszty dostarczania usług. Może uzyskać ten efekt dzięki dużej skali swej działalności lub/i dostępowi do technologii i know-how niedostępnego dla władz publicznych, szczególnie małych jednostek samorządu terytorialnego.

Dalsze oszczędności mogą pojawić się dzięki elastycznemu zarządzaniu przedsiębiorstwem, szczególnie w zakresie kontraktowania pracy i dostaw. Podmiotom sektora prywatnego łatwiej jest obniżyć niektóre wydatki bieżące.

Wspomniane korzyści stają się tym większe, im wcześniej nawiąże się współpracę z partnerem prywatnym, najlepiej już na etapie projektowania danego przedsięwzięcia.

4. Polepszenie jakości usług

Dzięki współpracy z partnerem prywatnym sektor publiczny może uzyskać dostęp do wiedzy i zasobów technicznych nieosiągalnych dla niego samodzielnie.

Dość często w roli partnera prywatnego, szczególnie w przypadku przedsięwzięć infrastrukturalnych, występują podmioty powiązane z potężnymi koncernami zajmującymi się gospodarką komunalną. Dzięki swym powiązaniom partner prywatny może w ramach działalności wykorzystywać zasoby finansowe i technologiczne częstokroć wielokrotnie przekraczające zasoby samorządu.

Efekt skali w połączeniu z dostępem do nowych technologii (czy każdy z tych czynników osobno) pozwala na podwyższenie poziomu świadczonych usług bez drastycznych zmian cen, które płać konsumenci.

Z punktu widzenia władz publicznych zatem przy realizacji znacznych przedsięwzięć warto pozyskiwać partnerów dysponujących odpowiednimi zasobami i doświadczeniem. Nie oznacza to jednak, iż mniejsi, ale np. szybciej reagujący na zmiany okoliczności, innowacyjni oferenci pozbawieni są szans na nawiązanie współpracy, szczególnie w tych przypadkach, które dotyczą świadczenia usług i nie wymagają znacznych nakładów inwestycyjnych. Co więcej, niewielkie firmy mogą interesować się projektami, które ze względu na ich niewielką skalę nie wzbudzą zainteresowania dużych korporacji.

Rozważając ekonomiczne zalety PPP, nie należy zapominać, iż współpraca z kilkoma usługodawcami pozwala na jednoczesną realizację szeregu powiązanych działań a dodatkowo, dzięki współpracy z sektorem prywatnym, łatwiej (i szybciej) można uzyskać kapitał konieczny do sfinansowania przedsięwzięcia. Ogólnie mówiąc, w tej, opartej na realiach rynkowych współpracy, szybciej oznacza taniej.

Partner prywatny jest zobowiązany kalkulować opłaty za dostarczane usługi, opierając się na przesłankach uwzględniających realia ekonomiczne. Dlatego też aby utrzymać popyt na usługi dostarczane po realnych kosztach, musi wprowadzać sprawne rozwiązania w zakresie sprzedaży oferowanych usług oraz poszukiwać oszczędności i dodatkowych dochodów bardziej elastycznie, niż czyni to sektor publiczny.

Uwzględniający wymogi rynku proces dostarczania usług zmusza do konkurencyjnych zachowań, co powinno zaowocować redukcją kosztów i szybkością oraz wydajnością dostarczania usług.

Z punktu widzenia klientów optymalnym rozwiązaniem jest wprowadzenie PPP w sposób zapewniający konkurencję między podmiotami świadczącymi objęte współpracą usługi (np. kilku operatorów podzielonej w tym celu infrastruktury). W takich warunkach konkurencja zachęca, a nawet zmusza partnera prywatnego do wykorzystania całej swej kreatywności w celu poszukiwania sprawnych, często nowatorskich metod działania zapewniających świadczenie usług w sposób bardziej wydajny, niż czynią to jego konkurenci czy też sektor publiczny samodzielnie.

Innowacyjność partnera prywatnego może być cenna dla sektora publicznego w sytuacjach, gdy poprzez PPP zamierza uruchomić dostarczanie nowoczesnych usług wymagających zaangażowania wysoko zaawansowanych technologii. Kreatywność sektora prywatnego może

pomóc również w osiągnięciu lepszych wskaźników ekonomicznych świadczonych dotychczas usług. Partner prywatny dzięki swej elastyczności jest w stanie ograniczyć koszty, których w analogicznej sytuacji sektor publiczny nie potrafiłby zredukować.

5. Polepszenie stanu infrastruktury

Niekiedy wobec konieczności ograniczania wydatków budżetowych sektor publiczny jest skłonny nadmiernie ciąć wydatki na bieżące utrzymanie i konserwację infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia usług, co skutkuje spadkiem ich jakości oraz obniżeniem wartości samej infrastruktury.

Sektor prywatny natomiast, działając w oparciu o twarde realia ekonomiczne, skłonny jest do utrzymania (a nawet podnoszenia) jakości i wydajności infrastruktury służącej świadczeniu usług, których sprzedaż jest przecież głównym źródłem jego przychodów.

Pomysłowa strategia rozwoju usług świadczonych w ramach PPP oraz wprowadzenie skuteczniejszych działań marketingowych przez partnera prywatnego mogą przyczynić się do lepszego gospodarowania zasobami, owocując prawdopodobnie wzrostem ich wartości.

6. Korzystne skutki budżetowe

Administracja gospodarująca środkami budżetowymi jest obowiązana przestrzegać limitów dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych, deficytu budżetowego, a w konsekwencji długu publicznego.

Ograniczenia w zakresie dopuszczalnego zadłużania w danym okresie w stosunku do uzyskiwanych dochodów w naturalny sposób powinny skłaniać władze publiczne do poszukiwania pozabudżetowych źródeł finansowania ich zadań, szczególnie inwestycyjnych. Zobowiązania zaciągane przez podmioty spoza sektora publicznego nie obciążają wspomnianych limitów, co umożliwia skierowanie środków finansowych na zadania, które nie mogą liczyć w żadnym razie na finansowanie ze źródeł pozabudżetowych, choćby dlatego, iż nie jest możliwe (prawnie, politycznie czy technicznie) zastosowanie w ich przypadku mechanizmów rynkowych zapewniających samofinansowanie np. opłat ponoszonych przez konsumentów.

Chociaż koszt pozyskania kapitału przez sektor prywatny jest niekiedy wyższy niż koszt pozyskania kapitału przez sektor publiczny, PPP

stwarza możliwość montażu finansowego przedsięwzięcia, przewidującego zastosowanie rozwiązań niedostępnych w ramach ściśle określonego prawa budżetowego, do czego zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych.

Ponadto, sektor publiczny korzystając w ramach PPP ze stosowanych w praktyce sektora prywatnego instrumentów finansowych, wciąż zachowuje prerogatywy w zakresie udzielania pomocy publicznej i prawa podatkowego. Przy rozsądnie skonstruowanym modelu współpracy może to znacznie obniżyć koszty uzyskania kapitału przez partnera prywatnego, nawet jeśli jest on zmuszony pozyskać go na rynku.

Władze rozważając budżetowe aspekty zaangażowania się w PPP, powinny uwzględnić, iż metoda ta oprócz zwiększenia rynkowej efektywności działań przekładających się na zyski bezpośrednio osiągane przez operatora usług (trafiające często w formie dywidendy do budżetu) dostarcza władzom dochodów podatkowych związanych z eksploatacją nowej infrastruktury czy innych ciężarów publicznych ponoszonych na ich rzecz w związku z prowadzoną działalnością.

Co istotne, w wielu wariantach współpracy władze publiczne w ostatecznym rozrachunku przejmują (czy odzyskują ulepszoną) infrastrukturę wykorzystywaną w ramach PPP. Po zakończeniu współpracy mogą dowolnie nią dysponować, eksploatować czy też sprzedać (sprywatyzować), co również korzystnie wpłynie na ich sytuację budżetową.

7. Wzmocnienie funkcji stymulacyjnej finansów publicznych

Zaangażowanie władz lokalnych w PPP może wzmocnić lokalną przedsiębiorczość, która zyskuje dostęp do nowych, nieosiągalnych dotąd części rynku usług użyteczności publicznej. Polepszenie kondycji lokalnych przedsiębiorców może korzystnie wpłynąć na lokalny rynek pracy i wzrost gospodarczy w regionie.

Dzięki doświadczeniu zdobytemu we współpracy z partnerem publicznym lokalne firmy podnoszą swą konkurencyjność ponieważ uzyskują swoiste know-how, umożliwiające inicjowanie tego typu relacji w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Taki „eksport” PPP poza granice rodzimego regionu wpłynie na kondycje lokalnych przedsię-

biorstw, co znajdzie swe odbicie we wpływach podatkowych, owocując wzrostem zatrudnienia i lokalnego dobrobytu.

PPP otwiera możliwość rozwoju podmiotu zajmującego się świadczeniem usług komunalnych (w którym gmina może mieć swoje udziały, a w końcowym rozliczeniu zostanie jego ostatecznym właścicielem), zdolnego sprostać konkurencji i uzyskać udział w rynku wykraczający poza dotychczasowe granice działalności.

Ponadto, dzięki towarzyszącej realizacji PPP naturalnej edukacji ekonomicznej, wzrasta jakość administracji, kwalifikacje, a zatem i konkurencyjność pracowników (nie tylko szczebla kierowniczego), lokalny rynek zaś jest zasilany kapitałem i technologiami wnoszonymi przez sektor prywatny (partnera prywatnego).

8. Polepszenie standardów administracji

Wraz ze wzrostem zaangażowania sektora prywatnego w realizację inwestycji publicznych czy świadczenia usług użyteczności publicznej pracownicy sektora publicznego, szczególnie kadra zarządzająca, zyskują możliwość porównania dotychczasowych metod swej pracy z metodami stosowanymi w sektorze prywatnym. Co więcej, dzięki współpracy z sektorem prywatnym oraz nowej metodologii pracy administracja publiczna może ulepszać metody swej działalności, oceniać i planować swoje przedsięwzięcia w sposób uwzględniający ekonomiczne realia.

PPP jako forma zarządzania oparta na podstawach rynkowych siłą rzeczy daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym, a nie politycznym w negatywnym sensie, rozumianym jako podejmowanie decyzji pod wpływem doraźnych rozgrywek wyborczych, nie w oparciu o racjonalne przesłanki.

Jest prawdopodobne, iż system świadczenia usług niezależny od doraźnych wpływów politycznych, oparty na racjonalnych podstawach stanie się wydajniejszy i przez to tańszy w eksploatacji.

Modele rozłożenia ryzyka w ramach PPP - poszczególne formy współpracy

Analizując, za jakie elementy ryzyka odpowiedzialne są poszczególne strony, czy też za jakie elementy przedsięwzięcia skłonny jest przyjąć

na siebie partner prywatny (zgodnie ze wzrostem zaangażowania sektora prywatnego), można wyróżnić przykładowo następujące formy PPP:

	Na kim spoczywa zaprojektowanie inwestycji	Na kim spoczywa techniczna realizacja inwestycji	Kto zapewnia finansowanie	Własność infrastruktury	Kto jest operatorem - kto bezpośrednio świadczy usługę	Kto zajmuje się utrzymaniem, konserwacją, na kim spoczywa ciężar ponoszenia bieżących nakładów	Kto zajmuje się marketingiem usług
Buduj-bądź właścicielem - świadczy usługi - przekaz (BuildOwn - Operate - Transfer) BOOT	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Buduj - przekaz - świadczy usługi Build-Transfer-Operate	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor prywatny lub publiczny zależnie od okoliczności konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny zależnie od okoliczności konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny zależnie od okoliczności konkretnego przypadku
Leasing infrastruktury/ Nabycie Lease/Purchase	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny
Inwestycje pod klucz -Turnkey	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny
Bieżące świadczenie usług/ eksploatacja i utrzymanie Operation and Maintenance	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny

Na podstawie: *Guide for Nova Scotia Municipalities*, opracowane przez Anderson Consulting Services, www.gov.us.ca/susmr/fin/ppguide.stm

W przypadku pełnej prywatyzacji wszystkie elementy ryzyka spoczywałyby na sektorze prywatnym, odwrotnie niż w tradycyjnym modelu, gdy za wszystko odpowiedzialna jest strona publiczna.

Buduj - bądź właścicielem - świadczy usługi - przekaz (Build-Own-Operate-Transfer) BOOT. Partner prywatny projektuje i buduje wymaganą (przez władzę) infrastrukturę, potem zarządza nią i utrzymuje stosownie do potrzeb, następnie własność infrastruktury przechodzi na rzecz władz lokalnych. Ta opcja współpracy może, ale nie musi obejmować finansowania infrastruktury przez partnera prywatnego.

Buduj - przekaz - świadczyć usługi (Build-Transfer-Operate) BTO.

W tym wariantcie współpracy wszystkie aspekty świadczenia usług, poza własnością infrastruktury służącej temu zadaniu, mogą być powierzone sektorowi prywatnemu. Świadczenie i marketing usług w oparciu o infrastrukturę (stanowiącą publiczną własność), podobnie jak bieżące utrzymanie owej infrastruktury, mogą być powierzone sektorowi prywatnemu lub też wykonywane przez właściciela infrastruktury technicznej, czyli podmiot publicznoprawny.

Leasing infrastruktury (*Lease/Purchase*). Partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem, sfinansowaniem oraz przeprowadzeniem prac budowlanych zgodnych z zapotrzebowaniem (czy nawet zamówieniem) partnera publicznego, który następnie dzierżawi (czy też „leasinguje”) ową infrastrukturę; po zakończeniu współpracy (splaceniu infrastruktury) przechodzi ona na własność partnera publicznego.

Inwestycje pod klucz - *Turnkey*. Partner publiczny zapewnia środki na sfinansowanie przedsięwzięcia, angażuje jednak partnera prywatnego do prac związanych z zaprojektowaniem, przeprowadzeniem prac konstrukcyjnych (budową) oraz eksploatacją wybudowanej w ten sposób infrastruktury przez okres przewidziany w umowie konstruującej współpracę.

Bieżące świadczenie usług/eksploatacja i utrzymanie (*Operation and Maintenance*). Na podstawie stosownego kontraktu władza (najczęściej lokalna) powierza partnerowi prywatnemu bieżące utrzymanie i zarządzanie świadczeniem usług dostarczanych przy wykorzystaniu infrastruktury stanowiącej własność publiczną.

Przedstawiona tabela ilustruje, za jaki element świadczenia usług odpowiada każdy z partnerów w ramach wymienionych form PPP.

Z punktu widzenia partnera prywatnego, jak każdego przedsiębiorcy, zrównoważenie ryzyka skalą potencjalnego zysku oraz samo zminimalizowanie prawdopodobieństwa niepowodzenia przedsięwzięcia są podstawą działania.

Największym wyzwaniem jest odpowiednie wynegocjowanie/zorganizowanie współpracy z partnerem prywatnym w oparciu o taki podział ryzyka, w którym koszty jego zrównoważenia będą równoważyć się z korzyściami (oszczędnościami), jakie taki podział przyniesie.

Jakie są niebezpieczeństwa związane ze źle zaplanowanym PPP, na jakie elementy współpracy administracja powinna być szczególnie uwrażliwiona?

Strony partnerstwa, szczególnie publiczna, na której spoczywa polityczna i prawna odpowiedzialność za realizację zadań publicznych, powinny być świadome, iż PPP nie jest cudownym lekarstwem na wszelkie problemy. Źle zaprojektowana współpraca może być równie nieefektywna co niezadowolająco funkcjonujące już tradycyjne metody. W skrajnych przypadkach błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą nieść ze sobą konsekwencje daleko groźniejsze niż błędne decyzje podjęte przez całkowicie samodzielną publiczną administrację.

Aby zminimalizować niebezpieczeństwo wystąpienia nieprawidłowości w ramach PPP, władze publiczne oraz partner prywatny od samego początku powinni precyzyjnie określić cele, które chcą osiągnąć w ramach współpracy.

Cele te, podobnie jak sposób ich osiągnięcia, powinny być powszechnie komunikowane i uzasadniane. Przed ostatecznym zawarciem kontraktu ustanawiającego PPP jego postanowienia powinny być poddane debacie społecznej (w granicach rozsądku) i skonsultowane z grupami społecznymi, których interesów dotyczy przedsięwzięcie. Jednym z warunków udanego PPP jest jego maksymalna transparentność i zaangażowanie czynników społecznych w takim stopniu, w jakim jest to tylko możliwe bez szkody dla sprawnego przeprowadzenia operacji (np. konsultacje co do potrzeby społecznych oczekiwań, czy nawet wybór projektu architektonicznego - jeśli jest ich kilka).

Po wyznaczeniu celów współpracy władze mogą wybrać najstosowniejszy do ich osiągnięcia model partnerstwa. Zostanie on określony w ramach kontraktu ustanawiającego relacje między partnerami.

Wszystkie świadczenia stron powinny zostać starannie określone, a władze w trakcie pertraktacji powinny skupić się nad zabezpieczeniem interesu publicznego przed niebezpieczeństwami, które mogą wystąpić przy realizacji nie dość starannie wynegocjowanych zapisów kontraktu omówionych poniżej:

1. Osłabienie, a nawet utrata kontroli publicznej nad przedsięwzięciem

Najważniejszym zagrożeniem, jakie może się wiązać z dopuszczeniem partnera prywatnego do realizacji zadań publicznych w ramach PPP, jest utrata przez władzę (stronę) publiczną kontroli nad przedsięwzięciem.

PPP ze swej natury zakłada podział ryzyka, zysków i procesu decyzyjnego między zaangażowanych w nie partnerów. Znaczne zaangażowanie finansowe partnera prywatnego musi znaleźć odbicie w wyposażeniu go w kompetencje do decydowania o tym, w jaki sposób dane usługi będą świadczone i wyceniane. Niejasne rozstrzygnięcia kontraktu w tym zakresie, mogą doprowadzić do nieporozumień, kto faktycznie kontroluje jakość i cenę usług. Ten aspekt współpracy powinien być uwypuklony już na etapie opracowywania koncepcji PPP oraz zaakcentowany podczas konstruowania kontraktu ustanawiającego współpracę.

W końcowym rozrachunku to właśnie partner publiczny ponosi odpowiedzialność za jakość i cenę dostarczanych społeczeństwu usług. PPP nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie narzędziem prowadzącym do sprawnego dostarczenia dóbr potrzebnych lokalnej społeczności. To na stronie publicznej spoczywa ciężar zabezpieczenia interesu społecznego, z czego zresztą będą rozliczeni lokalni politycy w ramach mechanizmów wyborczych.

Reasumując, PPP może wiązać się z przekazaniem partnerowi prywatnemu kontroli nad określeniem parametrów świadczonych usług, ram czasowych, w jakich są dostarczane (terminowość, rozkłady), czy w końcu wyceny ich wartości wpływającej m.in. na ustalanie cenników obowiązujących konsumentów. Zakres kontroli przekazywanej każdorazowo partnerowi prywatnemu jest zależny od konkretnych okoliczności oraz wyniku negocjacji warunków, na jakich partnerstwo zostało zawarte. Partner publiczny powinien jednak w kontrakcie zapewnić sobie efektywne ścieżki nadzoru nad najważniejszymi decyzjami partnera prywatnego.

2. Niekontrolowany wzrost cen

W przypadkach gdy władza publiczna zajmuje się bezpośrednio dostarczaniem usług użyteczności publicznej, nie zawsze uwzględnia ona faktyczne i pełne koszty swej działalności. Już same formy organizacyjne gospodarki finansowej w administracji sankcjonują ten stan rze-

czy (jednostki budżetowe rozliczające się z budżetem na zasadzie „brutto” całością kosztów i niepewnych wpływów). Nawet w obrębie zakładów budżetowych (rozliczających się z lokalnym budżetem na zasadzie „netto” - samym wynikiem finansowym) nie prowadzi się wyceny kosztów własnych w sposób, w jaki dokonują tego (bardziej kompleksowo i o wiele surowiej) firmy prywatne. Dotyczyć to może kosztów bieżącej administracji czy amortyzacji sprzętu, nie uwzględnianych przez przedsiębiorcę publicznego w cenie usług.

Nierzadko władza publiczna ze względów „wyborczych” wprost dotuje działalność prowadzoną przez kontrolowany przez nią podmiot świadczący usługi dla ludności.

Nieuwzględnienie wszystkich faktycznych kosztów mających wpływ na ostateczną cenę usług żadaną przez podmiot prywatny od obywateli może w razie nagłego „urealnienia” tych opłat przynieść ryzyko społecznej krytyki obydwu partnerów, a szczególnie samego PPP.

Ten stan rzeczy wymaga od stron partnerstwa ustalenia mechanizmów umożliwiających rzetelną wycenę faktycznych kosztów dostarczania usług, sposobu ustalania i kontroli ich parametrów, wreszcie sposobu pokrywania ewentualnych niedoborów finansowych powstałych na skutek przyjętej polityki cenowej (np. niżki uczniowskie czy darmowe usługi dla wybranych grup społecznych). Wyjątkowa rola w tym zakresie będzie przypadać zespołowi prawników redagujących ostateczne postanowienia kontraktu.

Warto podkreślić, iż całkowite koszty związane z monitorowaniem postanowień kontraktu, ustanawiającego zasady współpracy oraz procedury rozstrzygania nieporozumień wynikających z jego interpretacji przez strony, przewyższą dobrodziejstwa (oszczędności) osiągnięte dzięki odpowiedniemu podziałowi ryzyka i jego rekompensaty. Gminy ze szczególną uwagą powinny analizować przedsięwzięcia, które mogą rzutować na poziom opłat ponoszonych przez obywateli. Uwaga analityków powinna skupić się szczególnie na określeniu, czy spodziewana podwyżka opłat nie wykluczy z kręgu konsumentów określonych grup społecznych.

3. Niesolidność partnera prywatnego

Wśród samorządów coraz bardziej ugruntowuje się przekonanie o dobrodziejstwach związanych z pojawieniem się na ich terenie nowych in-

westorów. Władze lokalne są świadome, że inwestycje prywatne oraz zaangażowanie sektora prywatnego może doskonale wpłynąć na lokalną gospodarkę i rynek pracy. W związku z tym samorządy, coraz ostrzej konkurując między sobą o inwestorów, stają się potencjalnymi ofiarami nieuczciwych pseudoinwestorów, gotowych wykorzystać przychylność, a czasem naiwność lokalnych polityków. Najczęściej niesolidnym „inwestorom” chodzi o uzyskanie atrakcyjnych terenów na inwestycje służące celom nie całkiem zgodnym ze wcześniejszymi deklaracjami, np. pod przykrywką budowy parku rekreacyjno-kulturalnego chcą uruchomić sklep wielkopowierzchniowy (supermarket). Dlatego samorządy powinny bardziej krytycznie podchodzić do nadspodziewanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych czy też pseudo-PPP, formułowanych na zasadzie: „wy dajecie teren, zawiązuje się spółkę, a my wam budujemy, co tylko chcecie, i to za nasze pieniądze”. Władze samorządowe nie powinny zatem wahać się przed dokładnym sprawdzeniem potencjalnego partnera, być może nawet z pomocą specjalistycznych firm, tzw. wywiadowni gospodarczych.

Ryzyko związane z wyborem solidnego partnera powinno zatem skłaniać władze do niezwykle starannego przygotowania i przeprowadzenia procesu przetargowego.

Niestety, nawet poprawnie przeprowadzona procedura wyboru partnera władzy publicznej nie daje gwarancji poprawnej współpracy po zawarciu umowy. W trakcie realizacji PPP okazać się może, iż partner prywatny ma skłonności do wywoływania rozmaitych napięć (np. w ramach stosunków z załogą, co może prowadzić do zakłóceń w ciągłości dostarczanych świadczeń np. w wyniku akcji protestacyjnych), prowadzi gospodarkę finansową w nieodpowiedzialny sposób lub w inny sposób narażać na szwank swym zachowaniem sprawną realizację kontraktu. Dlatego w trakcie negocjowania postanowień kontraktu należy ustanowić jasne kryteria ewaluacji zobowiązań, procedury rozwiązywania ewentualnych konfliktów oraz środki nadzoru ze strony władz (np. kary umowne za przerwanie ciągłości dostaw).

4. Niemożność skorzystania z dobrodziejstw konkurencji

Istotnym dobrodziejstwem PPP jest możliwość wprowadzenia konkurencji w sektorach do tej pory objętych monopolem publicznym. To właśnie konkurencja wymusza innowacyjność, wydajność i troskę o klienta. Lokalna spoleczność może nie doświadczyć powyższych dobrodziejstw

płynących z urynkowienia sektora usług użyteczności publicznej, jeśli na rynku nie powstanie konkurencja - innymi słowy monopol publiczny zostanie zastąpiony monopolem prywatnym (groźniejszym, bo znajdującym się nawet poza kontrolą polityczną). Toteż jeśli nawet w kontrakcie władza zdecyduje się na pewne ustępstwa (lub nawet pomoc) wobec swego partnera, nie powinna tracić z oczu sytuacji rynkowej konkurentów.

Preferencje handlowe, czy wprost pomoc publiczna w ramach PPP są ważnym problemem, ponieważ stosunkowo często władza poszukując partnera skłonnego przejąć od niej gros odpowiedzialności za jakąś działalność, skłonna jest roztaczać przed potencjalnymi inwestorami wizję ich wyjątkowego statusu, niekiedy niezgodnego z regulacjami prawa konkurencji (np. zachętą dla inwestowania w infrastrukturę ma być kontraktacja usług dla uczniów, czy nawet specjalne zwolnienia z ciężarów publicznych). Takie formy zachęty (jeśli w ogóle są zgodne z prawem) należałoby wykorzystywać w miarę powściągliwie i w ostateczności. Zawsze powinny one przybrać formę szczegółowych zapisów, zabezpieczających możliwość ich wycofania w razie niezadowolenia z działań sektora prywatnego (np. jako klauzula w umowie, odsyłająca do umów szczegółowych skonstruowanych w sposób zapewniający, iż władze nie popadną w zbyt dużą zależność). Na pewno władze nie mogą pozwolić sobie lub partnerowi prywatnemu na kalkulowanie zakontraktowanych usług na poziomie wyższym, niż zrobi to konkurencja (np. realizowane w ramach PPP kino na terenie podmiejskim nie może proponować droższych biletów, niż w kinie w centrum regionu, po wkalkulowaniu w to kosztów transportu i opieki nad dziećmi, czy nawet kosztów straconych zajęć).

Jeśli władze publiczne zdecydują się na zwiększenie udziału sektora prywatnego w świadczeniu usług użyteczności publicznej, może się okazać, iż nie ma zbyt wielu firm zdolnych sprostać ich wymaganiom i wyzwaniom technicznym przedsięwzięcia. W takiej sytuacji istnieje faktyczne niebezpieczeństwo, że dotychczasowy monopol publiczny zostanie w prosty sposób zastąpiony monopolem prywatnym, co zaprzepaści większą część korzyści możliwych do osiągnięcia dzięki PPP. Dlatego też warto zawsze, gdzie jest to możliwe, dzielić rynek co najmniej między dwa podmioty. Jeśli infrastruktura jest z natury niepodzielna, być może jej eksploatację można powierzyć więcej niż jednemu operatorowi (np. na torowisku zarządzanym przez jedną spółkę - prywatną czy publiczną - funkcjonuje w ramach PPP większa liczba operatorów-przewoźników).

5. Obniżenie jakości usług

W razie niewłaściwego ułożenia wzajemnych relacji w ramach zapisów kontraktowych współpraca z partnerem prywatnym może przynieść spadek jakości świadczonych usług, ograniczenie ich dostępności lub brak należytego utrzymania i konserwacji infrastruktury służącej ich świadczeniu. Zbyt skromny stopień zwrotu inwestycji może skłaniać partnera prywatnego do nie zawsze uzasadnionych cięć kosztów skutkujących spadkiem jakości świadczonych usług lub nadmiernym zużyciem infrastruktury pozbawionej np. należytej konserwacji. Kontrakt PPP powinien przewidywać sposób ewaluacji jakości świadczonych usług, czynniki wpływające na ceny oraz sposoby ich kalkulacji. Ważne jest również określenie obowiązków i nakładów na prawidłową konserwację powierzonej infrastruktury.

W ramach kontraktu powinno się zatem zabezpieczyć zapisy, dzięki czemu uniknie się sytuacji, w której partner prywatny, dążąc do zapewnienia sobie odpowiedniej stopy zysku i ograniczając koszty prowadzonej działalności, może ulec pokusie ograniczania nakładów bezpośrednio powiązanych z jakością świadczonych usług oraz stanem technicznym powierzonej mu infrastruktury, a nawet bezpieczeństwem konsumentów.

Natomiast w przypadku skonstruowania współpracy tak, aby władze niezależnie od okoliczności zapewniały partnerowi prywatnemu minimalną stopę zwrotu, może on nie być odpowiednio zmotywowany do podjęcia wysiłków zmierzających do zrjonalizowania struktury swych wydatków i ekonomicznej wydajności świadczonych usług.

6. Zaburzenia w płynności świadczenia usług

Przestoje (techniczne lub strajki) produkcyjne, bankructwo lub inne problemy pracodawcy wpływające na zakłócenie cyklicznego świadczenia usług mogą nagle pozbawić ludność dostępu do podstawowych usług. Dlatego też władze publiczne zawsze powinny dysponować awaryjnym planem zapewniającym sprawne przejęcie zadań publicznych od partnera prywatnego, który przestał się wywiązywać ze swych obowiązków wobec społeczeństwa.

7. Zawirowania na lokalnym rynku pracy, ewentualne konflikty pracownicze

Można się spodziewać, iż szczególne zaniepokojenie „prywatyzacją” zakładu pracy wykażą dotychczasowi pracownicy „budżetówki”. Dłate-

go nie należy zapominać o konsultacjach z przedstawicielami środowisk pracowniczych i przedstawić im rzeczywiste założenia partnerstwa.

Rzetelna informacja i rozwianie ewentualnych obaw są konieczne dla uniknięcia sabotowania partnerstwa przez „starą gwardię”. Przeciwnie, jeśli uwzględni się stanowisko pracowników, może się zdarzyć, iż pod nowym szyldem wykażą się inwencją, wzmacniając korzyści osiągnane dzięki PPP.

Pracownicy (dotychczas budżetowi) mogą utracić swoje dotychczasowe miejsca pracy. Innym niebezpieczeństwem jest znaczne pogorszenie ich finansowych warunków zatrudnienia. Może to prowadzić do napięć wewnątrz organizacji, moralnych rozterek wśród „ocalałych” pracowników czy nawet do strajków i innych problemów wynikających z naruszenia prawa pracy.

Konstruując PPP, władze powinny szczegółowo rozważyć sytuację pracowników zaangażowanych w przedsięwzięcie, aby uniknąć nieuzasadnionego ekonomicznie pogorszenia ich sytuacji.

8. Długoletnie zobowiązania

W przypadku, gdy od partnera prywatnego oczekuje się znacznego zaangażowania kapitałowego, władze publiczne muszą liczyć się z tym, iż inwestor będzie potrzebował długotrwałej możliwości dysponowania infrastrukturą, co umożliwi mu amortyzację poczynionych inwestycji i osiągnięcie zakładanej stopy zwrotu. Jednocześnie należy podkreślić, że czym dłuższy jest okres, na który zawierany jest kontrakt PPP, tym większe prawdopodobieństwo (ryzyko) wystąpienia problemów natury prawnej (spory), przerwania ciągłości dostaw oraz dezaktualizacja i utrata przez samorząd własnych kadr i zdolności samodzielnej działalności w zakresie usług powierzonych partnerowi prywatnemu.

9. Uregulowanie stosunków majątkowych

Dysponowanie własnością szczególnie „wrażliwych” składników majątku publicznego może spotkać się z ostrym protestem społeczeństwa lub być prawnie skomplikowane.

Natomiast jeśli przyjęty model PPP przewiduje powrót czy uzyskanie własności wykorzystywanej w ramach przekazywania infrastruktury do (na rzecz) sektora publicznego po zakończeniu współpracy, partner prywatny może (szczególnie gdy zbliża się termin przekazania

infrastruktury) nie być zainteresowany w ponoszeniu nakładów służących utrzymaniu należytego jej stanu lub podwyższeniu jej wartości.

10. Wykorzystanie chronionych informacji

PPP może wymagać dostępu do wielu zastrzeżonych lub niejawnych informacji. W posiadanie tych informacji wchodzi obie strony PPP, jednak z punktu widzenia partnera publicznego szczególnie istotne jest zabezpieczenie interesu publicznego w tym względzie. W przypadku zaniedbania odpowiednich środków ostrożności istnieje realna szansa nadużycia tego rodzaju informacji przez sektor prywatny ze szkodą dla interesu publicznego.

Ponadto, władze powinny pamiętać, iż w trakcie procedury przetargowej należałoby przestrzegać wszelkich zapisów chroniących interesy partnerów prywatnych. Nieprzestrzeganie przepisów w tym zakresie może narazić skarb publiczny na odpowiedzialność odszkodowawczą.

11. Rozmycie odpowiedzialności za realizację zadań publicznych

W ramach PPP dostawcy usług (podmiot zajmujący się bezpośrednio świadczeniem usług - zwany niekiedy operatorem), np. partner prywatny, może nie przejąć odpowiedzialności za poziom świadczonych usług w identycznym zakresie, w jakim ponosiłby ją partner publiczny w ramach tradycyjnych metod świadczenia usług. Zazwyczaj zakres odpowiedzialności partnera prywatnego w omawianym zakresie będzie mniejszy, tzn. będzie on odpowiadać jedynie za niektóre aspekty prowadzonej działalności. Ten stan rzeczy wymusza zaangażowanie władz w nadzór nad tym, aby sektor prywatny prawidłowo wywiązywał się z przyjętych na siebie zobowiązań. Należy unikać takich sytuacji, że partner prywatny nie zna dokładnie zakresu działań, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność. Równie ważne jest, aby władze znały zakres, w jakim mają kontrolować zachowania partnera prywatnego oraz jego obowiązki podlegające egzekwowaniu.

12. Ryzyko politycznych nieporozumień

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż nawet w krajach, w których PPP obecne jest od wielu lat, istnieje zawsze niebezpieczeństwo braku akceptacji dla tego typu rozwiązań. Tym większe emocje PPP może budzić w naszym kraju, gdzie ta koncepcja realizowania zadań publicznych jest

w gruncie rzeczy mało znana, a doświadczenia prywatyzacyjne zbyt często budzą złe skojarzenia z przeszłości wśród różnych grup społecznych.

Wyjątkowo ważne w przełamaniu atmosfery podejrzliwości społeczeństwa i polityków sceptycznych wobec wiązania się z sektorem prywatnym jest dokładne informowanie wszystkich zainteresowanych grup o prawdziwych motywach wprowadzenia PPP.

Brak odpowiednich informacji może się bezpośrednio przełożyć na wzrost nieufności nie tylko wśród odbiorców, ale i w szeregach administracji obawiającej się np. zwolnień, które w ich opinii musi pociągać ta forma współpracy.

Przy realizacji przedsięwzięć PPP dokładna informacja oraz zaangażowanie w ten proces przedstawicieli społeczeństwa (pracownicy instytucji świadczących usługi, ich użytkownicy, ostateczni odbiorcy, organizacje ekologiczne i inni zainteresowani) są równie istotne dla prawidłowego przebiegu procesu co jego formalna przejrzystość, szczególnie na etapie poszukiwania partnera (wykluczenie podejrzeń o korupcję).

13. Wysoki poziom „wrażliwości” dostarczanych usług

W wypadkach gdy partnerstwem objęte mają być wyjątkowo „wrażliwe” w społecznym odbiorze usługi, np. dostawy prądu czy wody - zaniepokojenie wywołane postępowaniem przełamującym przyzwyczajenia i przesady społeczne może być tak silne, iż władza decydująca się na PPP (przynajmniej na początku) musi przedstawić lokalnej społeczności określone gwarancje, czyli mówiąc wprost wykazać, że „trzyma rękę na pulsie”. W przypadku, powiedzmy teatru miejskiego - dobrym argumentem może być fakt, iż własność gruntu i wzniesionych na nim nieruchomości cały czas jest własnością gminy (w domyśle naszą, nie jakiegoś „krwio pijcy”), a partner prywatny jedynie ją użytkuje. Uspokajające argumenty muszą mieć podstawę w odpowiednich zapisach kontraktu PPP.

14. Podejrzenia o stronniczość

Lokalni politycy podejmujący decyzje o wdrożeniu PPP muszą liczyć się z ryzykiem niezadowolenia wyborców, choć powinni przygotować się również na ewentualne kontrowersje, które mogą się pojawić w środowisku miejscowych przedsiębiorców, szczególnie tych, nie wybranych do realizacji PPP.

Największe niezadowolenie może budzić wybór firmy „zewnętrznej”, czyli pochodzącej spoza regionu, której potrzeby mają być zaspokajane. Dlatego też należy zapewnić maksymalną przejrzystość procesu wyboru partnera, tak aby wykluczyć podejrzenia o nieuzasadnioną stronniczość i zapobiec ich rozpowszechnianiu. Nie wystarczy, aby proces wyboru partnera prywatnego był uczciwy, przejrzysty, oparty na rzetelnych kryteriach i otwarty (choć jest to bezwzględnie konieczne), równie ważne jest, aby był za taki uważany przez wszystkich jego uczestników (szczególnie oferentów, którzy nie odnieśli sukcesu) oraz obywateli.

Decyzja o wprowadzeniu do sektora usług użyteczności publicznej metod opartych na konkurencji rynkowej może wystawić władze samorządowe na pokusę faworyzowania lub przeciwnie, wykluczenia z tej konkurencji pewnych podmiotów. Pokusa może okazać się szczególnie silna w przypadku, gdy innowacyjne podejście do świadczenia usług jest cenniejsze dla władz niż zapewnienie ich niskiej ceny lub gdy zachodzi sytuacja, w której partner prywatny obejmuje rynek (dotąd pozbawiony elementu konkurencji), zyskując na nim monopolistyczną pozycję.

15. Ograniczenie możliwości urzeczywistnienia założeń lokalnej polityki w zakresie usług użyteczności publicznej

Założenia lokalnej polityki dotyczące dostępu do usług publicznych takie jak np. zapewnienie równego dostępu do nich dla wszystkich obywateli, utrzymanie określonego poziomu ich jakości czy określony (maksymalny) poziom opłat ponoszonych przez obywateli, w przypadku nieodpowiedniego skonstruowania warunków współpracy mogą być niezwykle trudne do realizacji w ramach PPP.

W podsumowaniu powyższych uwag należy zaznaczyć, iż analizując potencjalne dobrodziejstwa wynikające z PPP, władze powinny skupić się na osiągnięciu równowagi między najlepszą jakością usługi po najlepszej cenie oraz uzyskaniem akceptowalnego sposobu podziału ryzyka (związanego z przedsięwzięciem) między partnerów. Rozwiązania, w których następuje przeniesienie na partnera prywatnego całkowitego ryzyka związanego z realizowanym przedsięwzięciem, rzadko są najbardziej efektywne pod względem kosztowym (najtańsze).

Jak zabezpieczyć interes publiczny

Władze świadome wszelkich zasygnalizowanych wyzwań i niebezpieczeństw związanych z realizacją poprawnie funkcjonującego partnerstwa powinny z wielką starannością przeprowadzić procedurę wyboru najlepszego partnera prywatnego, a następnie zabezpieczyć interes publiczny w zapisach kontraktu konstruującego dane PPP. Najlepszym zabezpieczeniem w trakcie negocjacji jest wiedza na temat najsłabszych elementów nawiązanej współpracy. Wkraczając na rynek, władze lokalne powinny być świadome, iż zaczynają prowadzić grę z niejednokrotnie sprawniejszymi partnerami. Muszą mieć więc fachowe wsparcie na poziomie nieustępującym temu, z jakiego korzysta strona prywatna. Niezwykle cenna będzie więc pomoc doradców zewnętrznych, szczególnie prawników, którzy skonstruują bezpieczny dla władz publicznych kontrakt, zapewniający np. bezbolesne przejęcie realizacji zadań powierzonych nieodpowiedniemu partnerowi nowemu podmiotowi lub ich powrót do sektora publicznego. Nie bez znaczenia, szczególnie na wstępnym etapie rozważań, dla wyboru optymalnego kształtu współpracy będą mieć analizy ekonomiczne i np. ubezpieczeniowe, pomagające w określeniu optymalnego sposobu podziału elementów ryzyka związanego z przedsięwzięciem między partnerów oraz skonstruowanie takich mechanizmów finansowych, które dają szansę na samofinansowania się inwestycji, uwzględniając dodatkowy zysk zadowalający strony, a szczególnie partnera prywatnego.

Ponieważ jednak zewnętrzne usługi najwyższej jakości ekspertów są stosunkowo drogie, władze powinny zamawiać je w wypadkach najważniejszych, najlepiej w celu weryfikacji i korekty wyników pracy własnego personelu. Jest to rozwiązanie nie tylko tańsze, ale i pozwalające na edukację własnego personelu zaangażowanego w partnerstwo, co może zaowocować wzrostem jego umiejętności, pozwalającym na zmniejszenie zakresu zewnętrznych porad w przyszłości. Najlepsza rada, służąca uniknięciu potencjalnych niebezpieczeństw, to nieoszczędzanie na specjalistycznym doradztwie wszędzie tam, gdzie władze lokalne nie mogą sobie poradzić same.

Zadania władz skłonnych zaangażować się we współpracę opartą na PPP

Władze lokalne analizujące nowe formy wywiązywania się ze swoich zadań, w tym oparte na współpracy z sektorem prywatnym, powinny rozważyć szereg czynników wpływających na trafność ostatecznej decyzji.

Nic nie zwalnia władz z odpowiedzialności za świadczenie określonych usług nałożonych na nie na podstawie obowiązującego prawodawstwa. Nie mając w tym zakresie swobody decyzji, powinny szczegółowo przeanalizować wszelkie aspekty prowadzonej działalności. Przeprowadzane analizy muszą obejmować przepływy finansowe oraz strategię rozwoju prowadzonych działań.

Władze muszą rozważyć, w jaki sposób w razie nawiązania współpracy z sektorem prywatnym monitorować i oceniać parametry usług świadczonych przez partnera (operatora) prywatnego, tak aby zapewnić ich zgodność z właściwymi normami (jakościowymi, technicznymi, środowiskowymi itd.). Ponadto należy ustanowić odpowiedni system regulacji, przejrzystości i sprawozdawczości prowadzonej działalności.

Na administracji spoczywa również odpowiedzialność za zapewnienie warunków, w których prace planistyczne i będące ich efektem projekty będą przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi standardami i szczegółowymi specyfikacjami (wymaganiami).

Szczegółowej analizie przed zaangażowaniem się w określony wariant PPP powinny być poddane wszelkie kwestie dotyczące nabywania i najmu nieruchomości (infrastruktury), czy też konstrukcji wszystkich elementów składających się na niezbędną infrastrukturę. Analizy dotyczące fazy konstrukcyjnej i projektowej najczęściej są ze sobą ściśle powiązane.

Przed przystąpieniem do poszukiwania potencjalnych partnerów władze skłonne do wdrożenia PPP powinny pokusić się o przeprowadzenie choćby wstępnego finansowego montażu przedsięwzięcia, obejmującego analizę krótko- i długoterminowych przepływów pienięż-

nych zapewniających sfinansowanie prac, odpowiednie zrównoważenie finansowe projektu, założenia kredytowe itd.

Analiza powinna obejmować status prawny wszelkich aktywów zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia, zarówno materialnych (nieruchomości i ruchomości), jak i niematerialnych (własność intelektualna, oprogramowanie, technologie itd.)

Niezwykle istotna będzie również decyzja co do stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania przedsięwzięciem, który powinien obejmować ustanowienie szczegółowych procedur podejmowania decyzji dotyczących przedsięwzięcia wraz z przypisaniem odpowiednich kompetencji poszczególnym podmiotom w nim uczestniczącym.

Ze szczególnym zaangażowaniem władze powinny określić sposób konserwacji i utrzymywania eksploatowanej w ramach PPP infrastruktury. Powinien on zapewniać jej zachowanie na odpowiednim poziomie technicznym oraz możliwość stałego odtwarzania jej wartości użytkowej.

Ponieważ system świadczenia usług oparty na PPP powinien uwzględniać realia rynkowe władze publiczne rozważając najlepsze formy współpracy z sektorem prywatnym, musiałyby się domagać od potencjalnego partnera prywatnego mechanizmów zmierzających do uzyskania odpowiedniej sprzedaży świadczonych usług na poziomie niezbędnym dla zwrotu inwestycji czy choćby jej prawidłowego funkcjonowania.

Rozważając zaangażowanie w PPP, władze powinny również starannie zaplanować politykę informacyjną której celem jest dostarczenie mieszkańcom (konsumentom) wszelkich interesujących ich wiadomości i danych na temat realizowanego przedsięwzięcia.

PPP nie zawsze jest najlepszym rozwiązaniem

Pamiętając o zaletach omawianej współpracy, władze lokalne powinny mieć na względzie, iż nie zawsze musi być ona najlepszą formą realizacji zadań publicznych czy choćby dostarczenia usług użyteczności pu-

blicznej. Rozważając możliwość zaangażowania w PPP powinny starannie przeanalizować wszelkie okoliczności, mając na uwadze, że nie każda forma PPP musi równie dobrze sprawdzić się w konkretnej sytuacji.

Przy analizie przydatności rozwiązań opartych na PPP, ważna jest odpowiedź na pytanie, czy usługi, które mają być świadczone we współpracy z partnerem prywatnym lub służąca ich dostarczeniu infrastruktura nie mogłyby być realizowane - z powodu braku środków publicznych - w tradycyjny sposób. Podobnie należałoby rozważyć, czy partner prywatny jest w stanie podnieść jakość i różnorodność świadczonych usług w sposób, w jaki nie byłby tego w stanie (za tę samą cenę) wykonać samodzielnie sektor publiczny. Na pewno warto zaangażować się we współpracę z sektorem prywatnym, jeśli dzięki temu zamierzony przez władzę projekt może zostać zrealizowany szybciej i sprawniej oraz gdy istnieje przyzwolenie dla tego rodzaju metody dostarczania usług (szczególnie na ich urynkowanie) ze strony ich ostatecznych odbiorców. Rozważając możliwość oparcia realizacji zadań publicznych (świadczenia usług użyteczności publicznej) na zasadach rynkowych, należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje możliwość stworzenia konkurencyjnego rynku dostarczanych usług, tj. czy monopol publiczny nie zostanie po prostu zastąpiony przez monopol prywatny. Zawsze bowiem tworząc nowy rynek dla sektora prywatnego, czyli możliwość prowadzenia działalności tam, gdzie dotychczas funkcjonował jedynie sektor publiczny, należy w miarę możliwości wprowadzać więcej niż jednego operatora.

Ponadto, każde przedsięwzięcie typu PPP, szczególnie w Polsce, powinno być rozważone pod kątem tego, czy system prawny nie sprzeciwia się tego rodzaju rozwiązaniom oraz czy istnieje łatwy sposób zmierzenia i wyceny wartości dostarczanych w ramach PPP usług, ewentualnie stworzonej (rozbudowanej) w celu ich świadczenia infrastruktury.

Ponieważ idące w parze z wdrożeniem PPP urynkowanie wykonywania zadań publicznych zakłada konieczność ich pełnego finansowania, należy dobrze rozważyć, czy partner prywatny może pokryć poniesione w związku z PPP nakłady z opłat pobieranych w zamian za dostarczane usługi, czy też rekompensata zaangażowania w projekt partnera prywatnego dokonywana będzie pośrednio poprzez transfery budżetowe (finansowane z podatków).

Kapitał zaangażowany w przedsięwzięcia typu PPP - w przypadku spełnienia wymagań dotyczących zapewnienia środków własnych przez podmiot starający się o uzyskanie środków pochodzących z budżetu UE - może pomóc w pozyskaniu środków pomocowych, które nie byłyby osiągalne bez tego rodzaju współpracy. Starając się jednak wpleść środki partnera prywatnego w montaż finansowy przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków unijnych, należy być niezwykle ostrożnym i całość przedsięwzięcia oceniać pod kątem warunków stawianych nie tylko przez partnera prywatnego, ale przede wszystkim przez wymogi określone w dokumentach wyznaczających zasady ich udzielania zdefiniowane przez Komisję Europejską.

Warto również zastanowić się, czy planowane PPP, obok bezpośrednich korzyści ekonomicznych dla samorządu, sprzyjać będzie rozwojowi innowacyjności i nowych technologii czy też przyczyni się do realizacji funkcji stymulacyjnej finansów publicznych. Może bowiem okazać się, iż połączenie filozofii PPP, w której wydajność ekonomiczna projektu jest priorytetem, z zasadami gospodarowania środkami pomocowymi, stosowanymi w celu wspierania inwestycji na zasadach pomocniczości, może być zbyt trudne i przynieść więcej kłopotów niż korzyści.

Wydaje się, że jeśli za PPP nie przemawia żadna z powyżej wymienionych okoliczności, władze publiczne powinny unikać wdrażania tego rodzaju projektów.