

Partnerstwo publiczno-prywatne stało się faktem

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to metoda realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem prywatnego kapitału. Opiera się ona na długofalowej współpracy (zwykle od 15 do 30 lat) sektora publicznego i prywatnego, na mocy której obie strony umowy czerpią określone korzyści: strona publiczna uzyskuje możliwość świadczenia usług na rzecz obywateli bez ponoszenia całości nakładów inwestycyjnych, zaś prywatna – wymierne wyniki finansowe. Formuła PPP od lat z powodzeniem stosowana jest na całym świecie, przede wszystkim w takich obszarach jak autostrady i transport publiczny, ochrona środowiska, rewitalizacja przestrzeni miejskiej, sport i rekreacja, turystyka, ochrona zdrowia, edukacja, obronność.

W ramach typowego projektu PPP rola podmiotu publicznego sprowadza się zazwyczaj do wniesienia we wspólne przedsięwzięcie nieruchomości i dodatkowych dopłat na rzecz strony prywatnej. Inwestor odpowiedzialny jest natomiast za zaprojektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację powstałej infrastruktury. Nie jest to oczywiście jedyna możliwość podziału zadań pomiędzy strony umowy o PPP. Przyjmuje się, że każdy uczestnik przedsięwzięcia powinien wziąć na siebie zadania i ryzyko z nimi związane w sposób, który zapewni optymalny ich rozkład. Przykładowo, podmiot publiczny może zobowiązać się do pozyskania niezbędnych decyzji administracyjnych czy zapewnienia wykorzystania części infrastruktury, zaś partner prywatny – dostarczenia kapitału, budowy i zarządzania obiektem.

W krajach, gdzie PPP stosowane jest na szeroką skalę (np. Wielka Brytania), szacuje się, że przedsięwzięcia PPP przynoszą oszczędności finansowe rządu 15 procent w cyklu życia całej inwestycji. Ponadto, odbiorcy usług publicznych zwykle oceniają ich jakość na wysokim lub bardzo wysokim poziomie. PPP to nie prywatyzacja usług publicznych, lecz powierzenie ich realizacji podmiotom prywatnym. Strona publiczna nie pozbywa się tu odpowiedzialności za realizowane zadania własne.

W Polsce projekty PPP realizowane były od wielu lat, przede wszystkim w formie spółek o kapitale publiczno-prywatnym. Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku poniosła całkowitą porażkę. Ustawa ta w przesadnie szczegółowy sposób regulowała zasady współpracy obu sektorów, zniechęcając do podejmowania wysiłków w celu przygotowania projektu i zawiązania partnerstwa. Ponadto, z niewiadomych przyczyn, podmiot publiczny chcący skorzystać z jej przepisów, musiał udowodnić, że PPP to najlepszy z możliwych sposobów realizacji przedsięwzięcia (!). Ustawa z 2005 roku zawierała ponadto liczne mankamenty merytoryczne i proceduralne – dość powiedzieć, że na podstawie jej przepisów nie udało się zrealizować ani jednego projektu PPP.

Z tego powodu, zamiast nowelizować „martwe prawo”, uchwalono nowe przepisy, które obowiązują od lutego 2009 roku. Są to: ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Oba akty opierają się na podobnym mechanizmie współpracy sektora publicznego i prywatnego, ustanawiając ramy prawne dla realizacji różnorodnych projektów PPP. Przepisy te są na tyle elastyczne, że umożliwiają współpracę publiczno-prywatną przy realizacji większości zadań publicznych. Po dwóch latach ich obowiązywania można powiedzieć, że PPP w Polsce wreszcie ruszyło, i to wbrew pozorom na dosyć szeroką skalę.

Od wejścia w życie ustawy o PPP i ustawy o koncesjach ogłoszono już ponad 80 postępowań o wybór inwestora prywatnego. W tym czasie zawarto też 12 umów o PPP lub koncesję. Warto zauważyć, że umowy te dotyczą różnorodnych przejawów aktywności samorządu i obejmują m.in.: termomodernizację placówek oświatowych, budowę parkingów podziemnych, rewitalizację tkanki miejskiej, zarządzanie gospodarką wodno-ściekową, sektor ochrony zdrowia, infrastrukturę sportowo-rekreacyjną i turystyczną, transport publiczny, a nawet budowę kotłowni na biomasę. Na szczególną uwagę zasługuje powszechność PPP – projekty takie realizowane są zarówno w małych gminach, jak też największych miastach w kraju. Na podstawie obserwacji rynku można z całą pewnością stwierdzić, że przedsięwzięć opartych o formułę PPP przygotowuje się w Polsce kilkaset.

Jak każdy nowy mechanizm prawny, tak i PPP budzi wciąż wiele obaw i kontrowersji, wynikających głównie z niskiego stanu wiedzy na temat zasad wdrażania projektów wspólnie z sektorem prywatnym. Trzeba przyznać, że PPP charakteryzuje się złożoną konstrukcją prawną-finansową, a procedura wyboru prywatnego inwestora należy do skomplikowanych. Nie ulega jednak wątpliwości, że partnerstwo publiczno-prywatne w ciągu najbliższych miesięcy i lat będzie rozwijało się bardzo dynamicznie. Wpływ na to ma wiele czynników, takich jak wyczerpujące się zasoby środków europejskich, napięte budżety samorządowe, coraz większa świadomość sektora publicznego i prywatnego odnośnie zasad realizacji projektów PPP, a także pojawiające się możliwości wspierania projektów PPP z dotacji krajowych i bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

Na szczególną uwagę zasługuje też fakt, że pomimo znikomej promocji PPP ze strony administracji rządowej, to jednostki samorządu terytorialnego – przede wszystkim zaś gminy – wzięły inicjatywę w swoje ręce i to one w 95% są inicjatorami projektów PPP. Sytuacja ta cieszy tym bardziej, że obywatele lokalnych społeczności coraz mniejszą wagę przywiązują do tego, czy usługi dostarcza sektor publiczny czy prywatny. Dużo ważniejsza staje się jakość świadczonych usług i ich dostępność. Wiadomo, że w cenie trabanta nie można mieć mercedesa, ale dzięki PPP mamy szansę poszukać rozsądnego kompromisu między potrzebami społecznymi a finansowymi możliwościami ich zaspokojenia. Partnerstwo publiczno-prywatne samo z siebie nie rozwiąże naszych problemów, choć przyzwoita i elastyczna konstrukcja prawna z pewnością przyczyni się do stworzenia nowej jakości w realizowaniu zadań publicznych.

** Rafał Cieślak, specjalista w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz.*