

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Partnerstwo publiczno-prywatne jako wspólnota świadczenia usług o charakterze publicznym

***Streszczenie.** W artykule omówiono współczesny system finansowy państwa, który napotyka szereg barier natury nie tylko organizacyjnej, ale i przestrzennej, kiedy właśnie przestrzeń w ostatnich latach staje się dobrem rzadkim. W aspekcie tych problemów poruszono kwestię finansowania zadań z budżetów gmin i poszukiwania środków z innych źródeł. Jednym ze sposobów zapewnienia ciągłości realizacji zadań na poziomie lokalnym, dostępnym i zgodnym z prawem, jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Scharakteryzowano jego istotę, zwrócono uwagę na zalety i wady. Przedstawiono m.in. korzyści wynikające z zastosowania PPP w realizacji różnych przedsięwzięć, także w dziedzinie kultury i edukacji.*

***Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, montaż finansowy, sektor publiczny, sektor prywatny, sektor samorządowy, sektor rządowy*

1. Wprowadzenie

W gospodarce rynkowej występuje pluralizm różnych form własności, które nie tylko konkurują ze sobą, ale i podejmują współpracę w ramach określonych przedsięwzięć gospodarczych. Ta współpraca dotyczy sektora publicznego i sektora prywatnego (*public-private partnership*).

Współdziałanie własności publicznej i własności prywatnej w prowadzeniu działalności gospodarczej jest przede wszystkim dostrzegany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. W pewnym sensie można powiedzieć, że w warunkach polskich jest to do tej pory mało doceniana forma w stosunku do

funkcji, jaką może pełnić w realizacji zadań publicznych¹. Bezpośredni wpływ na konieczność jej stosowania wywiera niestabilność budżetów samorządowych i coraz większy deficyt środków na prowadzenie działalności gospodarczej w bardzo dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. W wymiarze praktycznym ten mieszany model współdziałania oznacza współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym, na bazie wspólnoty interesów i połączenia wysiłków. Partnerstwo wyraża się podejmowaniem działań polegających na fuzji kapitałowej w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych lub prowadzenia wspólnej działalności o charakterze eksploatacyjnym. Już we wstępie podkreślić należy, że zgodnie z logiką systemową formuła partnerstwa publiczno-prywatnego na zasadzie luźnej współpracy odbywa się na bieżąco, niemniej w przypadku poważnych przedsięwzięć kapitałowych pojawiają się dość intensywne bariery, głównie natury legislacyjnej, w obszarze działania chociażby klasycznego sektora publicznego (np. w części działalności sektora rządowego).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, a zarazem pokazanie możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego we współczesnych realiach gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zastosowania tej formuły w finansowaniu zadań elementu sektora publicznego, jakim jest sektor rządowy.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Potrzeba sprawnego wywiązywania się z coraz liczniejszych zadań przy jednoczesnym wyczerpywaniu się tradycyjnych metod ich finansowania powinna skłaniać do poszukiwania nowych możliwości finansowania prowadzonej działalności bieżącej i inwestycyjnej².

Zasilanie wewnętrzne i zewnętrzne jest związane z przepływem kapitału przez rachunek bankowy. Istnieją jednak sposoby pozyskiwania zadań, które nie powodują przepływu środków pieniężnych lub też wywołują przepływ, który jest zwykle jednokierunkowy, związany z wydatkowaniem środków finansowych³. Zazwyczaj jest to realizowane na podstawie umów o dostarczanie dóbr i usług, zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, lub o tworzenie nowych podmiotów funkcjonujących zgodnie z regułami rynkowymi, typowymi dla sektora komercyjnego. Jednym z nich jest (obok np. projekt *finance, outsor-*

¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 101.

² A. Łuczyszyn, *Elementy wybrane finansów*, WSZiF we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 121.

³ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 93.

cingu, leasingu i innych umów o podobnym charakterze) partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich realiach pojawiło się stosunkowo niedawno. Przesłanką jego wprowadzenia była decentralizacja władzy, wynikająca z ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. Ustawa ta przenosiła na poziom gminy realizację zadań i usług publicznych oraz potrzeb społecznych, tj. usług komunalnych, edukacji, służby zdrowia, dróg gminnych. Przeszeregowanie zadań na niższy poziom uwidoczniło podstawową wadę tego przedsięwzięcia: nie pociągnęło za sobą wystarczających środków finansowych, szczególnie w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, wdrażania przepisów ochrony środowiska, z zakresu gospodarowania odpadami stałymi, poprawy jakości wody pitnej, gospodarki ściekowej itp. W początkowym okresie władze publiczne powiększały deficyt budżetowy, zwiększając dług publiczny. W konsekwencji powstał zamysł partnerstwa publiczno-prywatnego, ułatwiającego wywiązanie się z zadań sektorowi publicznemu⁴.

W Polsce zasady przeprowadzania działań o charakterze publiczno-prywatnym reguluje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.⁵ Zastosowanie znajduje w tym przypadku także ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁶ oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Zgodnie z tym aktem, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli się odbywa na zasadach określonych w ustawie. Istotą takiego partnerstwa jest zaangażowanie w działalność publiczną podmiotów prywatnych oraz sam charakter działania, które powinno przynieść korzyści interesowi publicznemu. Ustawa bowiem wyraźnie wspomina, że partnerstwo publiczno-prywatne jest dopuszczalne w sytuacji, gdy przynosi korzyści dla podmiotu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia (przykładową korzyścią może być oszczędność w wydatkach publicznych czy też podniesienie standardu świadczonych usług)⁸.

⁴ D. Rynio, *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31, s. 172-173.

⁵ Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁶ Dz.U. nr 19, poz. 101.

⁷ Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm. Należy przy tym nadmienić, że możliwość wykonywania zadań publicznych we współpracy z podmiotami sektora prywatnego przewidziana jest także w innych ustawach, jak choćby w ustawie o gospodarce nieruchomościami czy ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁸ Należy zauważyć, że PPP to nie tylko realizacja określonych inwestycji infrastrukturalnych (drogi, budynki), ale i przejęcie przez sektor prywatny realizacji usług, które leżą w gestii administracji publicznej, jak gospodarka odpadami, komunikacja miejska.

Partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest także jako forma 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. Można więc stwierdzić, że PPP jest partnerstwem pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w celu realizowania projektu lub świadczenia usług tradycyjnie przypisanych sektorowi publicznemu.

Partnerstwo publiczno-prywatne to swego rodzaju alternatywny mechanizm finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Oznacza, najkrócej określając, ścisłą współpracę władz publicznych z sektorem prywatnym. Mianem partnerstwa publiczno-prywatnego należy określić także wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych, bez powiększania zadłużenia publicznego w celu realizacji zadań podmiotów publicznych. Inne sformułowanie stanowi, że PPP, jako forma zarządzania oparta na prawach rynkowych jest formą współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi.

Tak więc strona publiczna, sprawując władztwo administracyjne, ma istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzieleniu koncesji, zezwoleń, regulacji. W roli partnera prywatnego występują podmioty niewyposażone w żaden zakres władztwa publicznego, które – korzystając ze swobody podejmowania wszelkich działań nienaruszających prawo – mogą na mocy kontraktu podjąć się realizacji zadań powierzonych im przez partnera publicznego. PPP musi spełniać cztery warunki, którymi są: umowa, finansowanie, realizacja, eksploatacja.

Zasady podziału ryzyka, sprawy własności majątku trwałego i wysokość udziału wnoszonego przez strony oraz zasady eksploatacji powstałego majątku, gospodarowanie nim i świadczenie usług lub dostarczanie produktu – reguluje umowa.

Podstawową cechą PPP jest przynoszenie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach wykonania danego przedsięwzięcia. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, przejawiająca się w oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia.

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

Wyróżnić można cztery modele PPP:

- model niemiecki – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, przy czym właściciel infrastruktury i operator są zależni (kapitałowo i decyzyjnie) od jednostki samorządu terytorialnego, jako właściciela (pełna kontrola),
- model brytyjski – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, infrastruktura nie jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, lecz partnerstwa prywatnego,
- model francuski – zakłada oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury od jej operatora, infrastruktura jest własnością jednostki samorządu terytorialnego,
- model przemysłowy – opiera się na kontrakcie typu BOT (wybuduj – prowadź – przekaz), może być wykorzystany czysty model BOT lub model quasi-francuski.

Analizując elementy ryzyka ponoszonego przez obie strony, czy też inaczej: za jakie elementy przedsięwzięcia skłonny jest przyjąć odpowiedzialność partner prywatny, można wyróżnić następujące formy PPP (zob. tab. 1).

Buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługi – przekaz (*Build – Own – Operate – Transfer: BOOT*). Partner prywatny projektuje i buduje wymaganą przez władze 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 finansowanie 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 usług i marketing są oparte na infrastrukturze stanowiącej własność publiczną i – podobnie jak bieżące utrzymanie owej infrastruktury – mogą być powierzone sektorowi prywatnemu lub właścicielowi infrastruktury technicznej, czyli podmiotowi publiczno-prawnemu.

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 (spłaceniu 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.

Tabela 1. Formy partnerstwa publiczno-prywatnego

	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 ponoszonych bieżących nakładów	Kto zajmuje się marketingiem usług
Buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługę – przekaz	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Buduj – przekaz – świadczyć usługi	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku
Leasing infrastruktury	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	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny
Bieżące świadczenie usług	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny

Źródło : *Partnerstwo publiczno-prywatne*, UKiE, Warszawa 2003, s. 24.

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

3. Aspekt prawno-gospodarczy partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście działalności państwowych jednostek budżetowych

Władze publiczne na co dzień współpracują z sektorem prywatnym. Każdego dnia dokonywane są zakupy lub zamawiane usługi służące wywiązywaniu się przez władze z ich zadań. Współpraca ta ma charakter jednorazowy, polegający na wykonaniu zobowiązania, i nie przyjmuje form długoterminowej współpracy. W przypadku kontraktów PPP współpraca ta może się rozłożyć nawet na kilkanaście lat.

Najistotniejszą kwestią jest tutaj wspomniany podział ryzyka. Partner prywatny – przedsiębiorca – zawsze będzie oczekiwał proporcjonalnej gratyfikacji ponoszonego ryzyka. Im większa będzie jego odpowiedzialność i zaangażowanie w dane przedsięwzięcie, tym wyższego wynagrodzenia będzie oczekiwał od strony publicznej. W ramach tradycyjnego modelu finansowania i realizacji zadań publicznych ryzyko związane z tą działalnością ponoszone jest przez sektor publiczny. Współpraca z partnerem prywatnym pozwala na przekazanie mu niektórych elementów ryzyka realizowanego przedsięwzięcia, dzięki czemu w ramach PPP partner publiczny nie jest obciążony całkowitym ryzykiem.

Do najczęściej występujących zagrożeń zaliczyć należy:

- niebezpieczeństwo przekroczenia zaplanowanych kosztów inwestycji,
- niemożność dostarczania świadczonych usług w sposób, do jakiego partnerzy zobowiązali się wobec beneficjentów,
- niesprostanie wymogom prawnym związanym np. z pozwoleniem wymaganym przez prawo budowlane, przepisami ochrony środowiska, bezpieczeństwa pożarowego, kwestiami własnościowymi i podatkowymi,
- ryzyko sprowadzające się do ewentualności, że przychody z realizowanego przedsięwzięcia nie zapewnią zwrotu poniesionych nakładów lub dostatecznego zysku.

Powyższa formuła nabiera specyfiki szczególnie w tych obszarach, w których możliwości jej zastosowania muszą być poprzedzone dogłębną analizą, głównie w zakresie infrastruktury „twardej”, i rozpoznaniem rynku w zakresie zagospodarowania obiektów i majątku, np. Skarbu Państwa. Wyniki takich analiz

pozwalają zastosować przyjęte rozwiązania. W szczególności kierunek ten wydaje się słuszny po wprowadzeniu zmian w ustawie o finansach publicznych (ustawa wprowadzająca i ustawa o finansach publicznych z sierpnia 2009 r.). Tak więc w obrębie działania, np. państwowych jednostek budżetowych, można znaleźć pewne pola umożliwiające wykorzystanie takiej formuły. Najbardziej podatna jest sfera wsparcia logistycznego, jako najbliższa komercyjnym działaniom wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych.

Do chwili zmiany ustawy o finansach publicznych, w państwowych jednostkach budżetowych działalność prowadziły gospodarstwa pomocnicze, gdzie m.in. podmioty te jednoznacznie (na bazie umowy-użyczenia) administrowały i zarządzały całymimi obiektami. Prowadziły m.in. działalność gospodarczą obejmującą gastronomię, hotelarstwo, udostępniały do celów służbowych znajdujące się w obiekcie sale kinowo-widowiskowe itp. Gospodarstwa te ponosiły także koszty utrzymania obiektu. Likwidacja takiej formy gospodarowania wymusiła wręcz konieczność zagospodarowania i utrzymania obiektów w ramach posiadanych środków budżetowych. Jest to znacząco istotne, bowiem dekapitalizacja swego rodzaju zaplecza uniemożliwiła wykorzystanie różnego rodzaju pomieszczeń, chociażby ze względu na fakt, że nie spełniają one warunków w zakresie ochrony przeciwpożarowej (brak niepalnego wyposażenia, ograniczenia w wyznaczaniu dróg ewakuacji, niedopowiadające wymogom instalacje: elektryczna i wentylacyjna).

Analiza rynku wykazuje, że np. korzystaniem z sal widowiskowych są zainteresowane w dużych ośrodkach aglomeracyjnych m.in. teatry oraz szkoły wyższe. Taka sytuacja otwiera możliwość wspólnego przygotowania i wykorzystania posiadanego zaplecza. Wykorzystanie w tym wypadku partnerstwa publiczno-prywatnego stworzyłoby szanse modernizacji obiektów oraz znalezienie administratora i zarządcy, przy minimalizacji kosztów własnych. Znaczące jest, że w takim przypadku zainteresowane podmioty mogą być beneficjentami dotacji ze środków unijnych, przeznaczonych na zadania z zakresu kultury i edukacji. Źródła te, z racji ich natury, nie są dostępne dla podmiotów administracji państwowej. Tak więc modernizacja obiektów mogłaby obejmować sale widowiskowe wraz z zapleczem dla partnera, czyli podmiotu prywatnego (docelowo teatru szkoły wyższej lub obydwu naraz - na podstawie umowy trójstronnej). Ze względu na inwestycyjny charakter działań, przy uwzględnieniu dłuższego okresu zwrotu nakładów w sferze kultury i szkolnictwa wyższego, należałoby ustalić ich czas na 5-8 lat. Dodatkowym wymogiem przy wykorzystaniu środków unijnych jest zachowanie i prowadzenie dotowanego programu przez okres minimum 5 lat. Rzeczywisty czas umowy uzależniony byłby od precyzyjnego określenia kosztów modernizacji. Ze względu na ich specjalistyczny charakter wymagają one odrębnej wyceny, którą zlecić winny zainteresowane podmioty. Wykorzystanie np. środków unijnych ograniczałoby inwestycyjne nakłady stron,

co miałyby walor zabezpieczający przed wygórowanymi roszczeniami w przypadku zakończenia umowy po wyczerpaniu formuły. W takim przypadku udział jednostek sektora publicznego w przedsięwzięciu ograniczyłby się do wniesienia „aportu” w postaci obiektu, bez zmiany jego statusu własnościowego, oraz jego podnoszenia w trakcie trwania umowy partnerskiej: proporcjonalnej do użytkowanej powierzchni, części kosztów eksploatacji i utrzymania obiektu.

Korzyści danej jednostki sektora publicznego – z zastosowania proponowanego rozwiązania – wiązałyby się z podniesieniem wartości majątku Skarbu Państwa, zdecydowaną poprawą funkcjonalności obiektu, poprawą pracy komórek organizacyjnych, zmniejszeniem kosztów utrzymania obiektów w zakresie wydatków rzeczowych i osobowych.

Do zastosowania formuły PPP w działalności państwowych jednostek budżetowych kwalifikują się także inne zadania, które mogłyby się stać przedmiotem rozważań w tym zakresie, posiadające znaczące prawdopodobieństwo realizacji. Widoczne to jest m.in. w potrzebie budowy nowych siedzib lub remontu istniejących obiektów, pełniących różne funkcje i służących do realizacji ustawowych zadań. Należy tutaj podkreślić fakt rosnącego długu publicznego, który nie stanowi dobrej prognozy na przyszłość, ponieważ – zdaniem większości analityków – nie należy się spodziewać istotnego wzrostu wydatków przeznaczonych na rzecz jednostek sektora finansów publicznych. Do obiektów tych zaliczyć można m.in. hale sportowe, parkingi, budynki z innym funkcjami gospodarczymi, które w minionych latach funkcjonowały w ramach działalności państwowych jednostek budżetowych.

Warto podkreślić, że w praktyce chodziłoby o wpisanie się w jeden z klasycznych modeli PPP, czyli kontrakty dotyczące zarządzania i obsługi infrastruktury. Podział ryzyka pomiędzy obydwoma stronami przedsięwzięcia sprowadziłby się wówczas do ryzyka związanego z budową, dostępnością, popytem, przygotowaniem przedsięwzięcia makroekonomicznego i regulacyjnego, przychodami przedsięwzięcia, rozstrzygnięciem sporów, stanem środowiska naturalnego, lokalizacją, wartością składników majątkowych, akceptacją społeczną.

W przypadku tzw. inwestycji twardych należy liczyć na to, że podmiot publiczny przyjąłby na siebie obowiązki związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej przedsięwzięcia i pozyskaniem niezbędnych decyzji administracyjnych. Musiałby ponadto uczestniczyć w finansowaniu przedsięwzięcia poprzez wniesienie nieruchomości. Prywatny partner podjąłby się natomiast wykonania zadań w zakresie budowy i wyposażenia. W aspekcie finansowym jego zaangażowanie dotyczyłoby zarówno etapu budowy, wyposażenia, jak i eksploatacji. Niewątpliwie z punktu widzenia całych inwestycji ważne byłoby optymalne rozdzielenie zadań pomiędzy dwoma stronami.

Należy zaznaczyć, że założenia co do sposobu realizacji inwestycji oraz źródeł jej finansowania pozwalają uznać, że przedsięwzięcie, w zależności od osta-

tecznego podziału zadań pomiędzy stronami, może zostać wykonane zarówno na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak i ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane.

Wstępna analiza zagadnienia wydaje się wskazywać na możliwość zastosowania pewnych rozwiązań PPP jako alternatywnej formy finansowania zadań nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale i państwowych jednostek budżetowych. Szczególnie atrakcyjne mogą się one okazać w przypadku konieczności eksploatacji obiektów pomocniczych i ograniczenia kosztów ponoszonych przez budżet w dłuższej perspektywie czasowej, przy jednoczesnym zapewnieniu realizowania zadań własnych.

Wskazane przedsięwzięcia wymagają przeprowadzenia pogłębionej analizy w zakresie możliwości zastosowania przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W tym celu niezbędne się staje przeprowadzenie wstępnych konsultacji z podmiotami zajmującymi się doradztwem i prowadzeniem działań wspierających PPP. Warto też pamiętać o tym, że w wielu przypadkach nie istnieje konieczność zabezpieczenia kredytu finansującego przedsięwzięcie w postaci hipoteki na nieruchomości wniesionej przez podmiot publiczny.

4. Podsumowanie

Pogłębianie wiedzy w zakresie możliwości zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności w działalności niektórych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, wymaga przeprowadzenia profesjonalnych badań i analiz oraz znalezienia dedykowanych rozwiązań możliwych do zastosowania w obszarze ich działań. Konieczne staje się jednak zaangażowanie własnych środków finansowych. Należy szacować, że kompleksowe opracowanie i wdrożenie procedury wiodącej do skutecznego zawarcia umowy partnerskiej wymaga wyasygnowania środków niejednokrotnie dość znacznej wysokości. W obrębie działania państwowych jednostek budżetowych najbardziej kosztowna jest sfera wsparcia i logistycznego zabezpieczenia, jako najbliższa komercyjnym działaniom jednostek pozaresortowych, i jako taka wzbudzająca zainteresowanie podmiotów zewnętrznych. Wydaje się, że istotnym elementem w trakcie trwania umowy może być zagwarantowana możliwość komercyjnego korzystania z mienia powierzonego partnerowi prywatnemu, co winno zapewnić mechanizm minimalizacji kosztów realizacji zadań własnych takiej jednostki w dłuższym okresie.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Łuczyszyn A., *Elementy wybrane finansów*, WSZiF we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Rynio D., *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.