

Magdalena Rękas

Nowa formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) szansą na przyspieszenie realizacji inwestycji publicznych w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 537-547

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Rękas¹

NOWA FORMUŁA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO (PPP) SZANSĄ NA PRZYSPIESZENIE REALIZACJI INWESTYCJI PUBLICZNYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Rosnące potrzeby inwestycyjne sektora publicznego oraz specyfika inwestycji w infrastrukturę publiczną (wysokie nakłady kapitałowe, dłuższy niż przy inwestycjach prywatnych okres zwrotu kapitału) sprawiają, iż samorządy zmuszone są poszukiwać różnorodnych form finansowania rozwoju regionalnego. Partnerstwo Publiczno-Prywatne (ang. *public-private partnerships*) może być jednym z narzędzi realizacji inwestycji publicznych i jednocześnie może stanowić formę długoterminowej współpracy gospodarczej między sektorem publicznym a prywatnym. Od lat obserwuje się, iż Partnerstwo Publiczno-Prywatne cieszy się ciągle rosnącą popularnością na całym świecie, czego dowodem są dane *Dealogic ProjectWare* wskazujące, iż w latach 2006–2007 finansowe zamknięcie uzyskały 383 projekty typu PPP, a łączna wartość projektów we wskazanym okresie wyniosła 127 mld USD². Polska również dostrzega w PPP szansę na przyspieszenie rozwoju infrastruktury publicznej. Niestety obowiązująca od 2005 roku ustawa regulująca zasady funkcjonowania PPP sprawiła, że w obliczu szeregu barier prawnych (m.in.: skomplikowane procedury, brak przepisów zabezpieczających interesy stron), żaden podmiot publiczny po 2005 roku nie rozpoczął realizacji zadania w formule PPP. Próba zmiany stanu prawnego w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stała się koniecznością, szczególnie w kontekście realizacji inwestycji niezbędnych do przeprowadzenia EURO 2012, a także z uwagi na podniesienie poziomu konkurencyjności naszego kraju przy pozyskiwaniu inwestorów zagranicznych. Przyczynkiem do napisania artykułu stał się fakt, iż w dniu 27 lutego 2009 roku wchodzi w życie nowelizacja Ustawy o PPP.

Celem artykułu jest więc prezentacja nowych rozwiązań prawnych regulujących zawieranie umów w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz próba oceny tych zmian, pod kątem szans na przyspieszenie tempa inwestycji publicznych w Polsce. Dla uzyskania celu zaprezentowano także istotę, pojęcie i specyfikę umów PPP oraz stanowisko UE wobec projektów realizowanych jako PPP.

¹ Dr, adiunkt, Katedra Mikroekonomii, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu / Jelenia Góra.

² Raport nt. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce i na świecie, PricewaterhouseCoopers, <http://www.pwc.com>.

Partnerstwo Publiczno-Prywatne – istota, pojęcie, cel oraz rola obu sektorów

Współpraca sektora publicznego i prywatnego ma długą historię i sięga XVIII wieku. Za „ojców” PPP przyjmuje się braci Perrier, którzy w 1782 r. założyli spółkę zajmującą się dystrybucją wody w Paryżu. Z kolei w Polsce jako prekursora współpracy sektora publicznego i prywatnego wskazywany jest bankier i przedsiębiorca przemysłowy Jan Gottlieb Bloch. Dzięki jego zaangażowaniu i carskiej Rosji wybudowano linię kolejową warszawsko-petersburską³.

Istota PPP polega na współdziałaniu sektora prywatnego z podmiotem publicznym w rezultacie czego dochodzi do realizacji celu publicznego z udziałem środków finansowych i *know-how* podmiotu prywatnego. Sektor prywatny uzyskuje w zamian udział w zyskach lub inną formę wynagrodzenia⁴.

Tabela 1. Wybrane definicje Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Gdzie obowiązuje:	Partnerstwo Publiczno-Prywatne – definicje:
Ustawa o PPP z 28.07.2005 r.	<i>Partnerstwo Publiczno-Prywatne</i> to realizacja przedsięwzięcia przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Partnerstwo może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi korzyści dla interesu publicznego przeważając w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. W PPP, partner prywatny powinien ponieść w całości lub części nakłady na realizację przedsięwzięcia lub zapewnić ich poniesienie przez inne podmioty ⁵ .
Ustawa z 19.12.2008 r. o PPP, która wejdzie w życie 27.02. 2009 r.	<i>Partnerstwem Publiczno-Prywatnym</i> jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym ⁶ .
Europejski Bank Inwestycyjny, lipiec 2004 r.	<i>Partnerstwo Publiczno-Prywatne</i> to ogólna nazwa związków między sektorem prywatnym a organizacjami publicznymi, często mającymi na celu użycie środków lub doświadczenia sektora prywatnego w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług. Termin PPP jest w ten sposób używany dla opisanie szerokiego zakresu wzajemnych relacji.
Komisja Europejska, Zielona Księga, kwiecień 2004 r.	<i>Partnerstwo Publiczno-Prywatne</i> nie jest zdefiniowane na poziomie Wspólnoty Europejskiej. Ogólnie termin ten odnosi się do form współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania i utrzymania infrastruktury służącej dostarczeniu określonej usługi. Elementem charakterystycznym dla PPP jest także kształtowanie stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła strona, która najlepiej potrafi je kontrolować.

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in.: A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 3 oraz Ustawy o PPP.

Współcześnie nie ma jednolitej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, a organizacje publiczne i prywatne w różnych krajach posługują się definicjami różniącymi się w istotnych aspektach.

³ B. Clemenz, M.S. Tofel, *Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem*, „Gazeta Prawna Podręczny Zbiór Praw”, Warszawa 2007, s. 7.

⁴ Ibidem, s. 5.

⁵ Ustawa z 28.07.2005 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. nr 169, poz. 1420, art. 1, ust. 2.

⁶ Ustawa z 19.12.2008 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, art. 1, pkt 2.

cymi się od siebie – porównaj tabela 1. Najwięcej rozbieżności dotyczy charakteru i przedmiotu partnerstwa oraz celu i zakresu współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym⁷. Także w Unii Europejskiej nie wypracowano jednolitej definicji PPP. W wielu krajach UE instytucję PPP reguluje ustawa o zamówieniach publicznych.

Celem przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP może być⁸:

- przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych,
- wprowadzenie do usług publicznych innowacyjności technicznej i technologicznej,
- zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na czynną,
- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

Podkreślić przy tym należy, iż Partnerstwo Publiczno-Prywatne jest przedsięwzięciem złożonym, w którym angażuje się podmioty z sektora publicznego i prywatnego. Podstawą prawidłowego wdrożenia i realizacji PPP jest jasne zdefiniowanie ról obu stron (tabela 2), rozłożenie odpowiedzialności finansowej za zobowiązania wynikające z realizacji projektu, a także ustalenie dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem.

Tabela 2. Role podmiotów sektora prywatnego i publicznego w realizacji PPP w Polsce.

Role sektora prywatnego w PPP	Role sektora publicznego w PPP
Dostawca kapitału. Dostawca umiejętności menedżerskich. Twórca wartości dodanej dla konsumenta i pozostałych beneficjentów. Specjalista do spraw identyfikacji dóbr publicznych i optymalnego wykorzystania środków publicznych dla ich podażu.	Twórca stabilnych warunków dla realizacji PPP. Gwarant otwartego dostępu do rynku i uczciwej konkurencji na nim. Obrońca interesu publicznego i maksymalnej wartości dodanej dla beneficjentów. Dostawca środków publicznych na realizację PPP z jednoczesnym zabezpieczaniem, aby zyski z nich nie przeszły do sektora prywatnego, oraz by nie była to niedozwolona w UE pomoc publiczna. Decydent dobierający formę PPP do jego zadań.

Źródło: J.K. Solarz, *Instytucjonalne ramy polityki finansowej*, [w:] S. Rudolfa (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, WWSFiA, Kielce 2005, s. 44.

Warto też przypomnieć, iż Partnerstwo Publiczno-Prywatne rozwinęło się jako alternatywa dla tradycyjnego modelu finansowania inwestycji, głównie z uwagi na lukę kapitałową w sektorze publicznym przejawiająca się niedofinansowaniem zadań publicznych oraz z potrzeby poprawy jakości i efektywności usług publicznych. Należy więc podkreślić, iż PPP może być wykorzystywane jako alternatywne rozwiązanie w stosunku do tradycyjnych form finansowania, jeżeli wystąpią korzyści w postaci oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego mającego być stroną partnerstwa, a także podniesiony zostanie standard świadczonych usług publicznych oraz obniżona

⁷ A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 3.

⁸ K. Brzołowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przegląd, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 23.

zostanie uciążliwość dla otoczenia⁹. Ponadto, w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż Partnerstwo Publiczno-Prywatne pozwala na wykorzystanie potencjału sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych, co podnosi efektywność wykorzystywania środków finansowych. Nie wolno także zapominać, iż rozwiązanie to niesie ze sobą także zagrożenie. Zestawienie korzyści i zagrożeń związanych z wdrożenia PPP prezentuje poniższa tabela.

Tabela 3. Korzyści i zagrożenia przy stosowaniu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

KORZYŚCI	ZAGROŻENIA
<p>Możliwość obniżenia nakładów inwestycyjnych.</p> <p>Poprawa efektywności zarządzania.</p> <p>Wyższa jakość usług.</p> <p>Zwiększenie możliwości finansowania inwestycji publicznych.</p> <p>Odciążenie sektora publicznego od kosztów inwestycji.</p> <p>Przyspieszenie terminów realizacji inwestycji publicznych.</p> <p>Transfer nowoczesnej technologii.</p> <p>Alokacja ryzyka podejmowania decyzji i działań między partnerami.</p> <p>Wymiana doświadczeń i wzbogacenie wiedzy.</p> <p>Podniesienie efektywności eksploatacji.</p> <p>Aktywizacja sektora prywatnego.</p> <p>Zwiększenie możliwości wprowadzenia konkurencyjności.</p> <p>Zwiększenie przejrzystości powiązań i dokumentacji.</p> <p>Ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne.</p> <p>Wzrost wpływów budżetowych z tytułu płacony podatków i opłat przez operatora prywatnego.</p> <p>Podniesienie skuteczności rezultatów bieżących i przyszłych zadań planowanych do wspólnej realizacji.</p> <p>Budowanie zaufania publicznego.</p> <p>Niższa uciążliwość.</p>	<p>Ograniczenie wpływu samorządów lokalnych na wybór inwestycji.</p> <p>Wzrost opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury.</p> <p>Wysokie koszty transakcyjne (koszty doradców prawnych, technicznych, finansowych).</p> <p>Ograniczenie dostępności do usług.</p> <p>Utrata miejsc pracy dla pracowników sektora publicznego.</p> <p>Ograniczenie wpływu administracji publicznej na działania eksploatacyjne prywatnego operatora.</p> <p>Zagwarantowanie przez sektor publiczny minimum przychodów dla operatora prywatnego jeśli popyt na usługi będzie niższy od prognozowanego, co obciążania budżet samorządu.</p> <p>Podwyższanie poziomu opłat przez operatora prywatnego w ramach zasad swobody ustalania cen.</p> <p>Obniżenie poziomu świadczenia usług.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 24 oraz B.P. Korobus i M. Strawński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 33.

⁹ W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7-8, s. 48.

Wskazane powyżej korzyści z PPP stwarzają szansę na zwiększenie wielkości inwestycji i poprawę ich efektywności. Niemniej jednak pamiętać należy o zaprezentowanych zagrożeniach płynących z zastosowania PPP, w tym na ponoszenie znacznie wyższych kosztów transakcyjnych, ryzyku kosztów agencyjnych na skutek asymetrii informacji oraz osłabieniu pozycji negocjacyjnej sektora publicznego.

Regulacje Unii Europejskiej w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

W ramach praw UE nie istnieje akt regulujący kompleksowo problematykę funkcjonowania PPP. Można natomiast wskazać ogólne ramy prawne dla tego rodzaju współpracy partnerów publicznych i prywatnych, które zawarte zostały w:

- Wytoczne dla „udanego PPP” – Guidelines for Successful Public-Private Partnerships opublikowane w marcu 2003 r.
- Zielona Księga dotycząca PPP (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM 2004/327) opublikowana w 2004 roku.

W wymienionych dokumentach można odnaleźć zasady, które w ocenie Komisji Europejskiej powinny stanowić podstawę każdego przedsięwzięcia realizowanego w ramach modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego tj.¹⁰:

- Zapewniony powinien być otwarty dostęp podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych oraz uczciwa konkurencja przy wyborze partnera prywatnego.
- Zaleca się wybór optymalnego modelu współpracy, który gwarantowałby maksymalną wartość dodaną wynikającą z PPP.
- Kluczowe powinno być zapewnienie niezbędnej ochrony interesu publicznego poprzez dokładne określenie optymalnego poziomu zaangażowania środków publicznych oraz przewidywanych zysków partnera prywatnego.
- Konieczność stosowania przepisów prawa o zamówieniach publicznych w odniesieniu do kontraktów publicznych w rozumieniu Dyrektywy, a w szczególności do wyboru partnera prywatnego.

Umowa Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w świetle nowej Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 roku

Na podstawie przepisów Ustawy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym z 28 lipca 2005 roku nie zawarto w Polsce ani jednej umowy o PPP. Ustawa ta stworzyła¹¹:

- skomplikowane procedury prowadzące do zawarcia umowy,
- konieczność przeprowadzenia rozbudowanych analiz przez podmiot publiczny oraz przygotowania oferty przez partnera prywatnego,
- ograniczenia ustawy w zakresie wyboru dopuszczalnych prawem struktur partnerstwa, formy wkładu podmiotu publicznego oraz sposobu wynagrodzania partnera prywatnego,

¹⁰ B. Clemenz, M.S. Tofel, *Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem*, „Gazeta Prawna Podręczny Zbiór Praw”, Warszawa 2007, s. 15.

¹¹ Ibidem, s. 18-19.

- braku precyzji przy redagowaniu przepisów oraz niedostateczna regulacja zagadnień tj. korzyści dla interesu publicznego, definicja inwestycji oraz ryzyka,
- brak niezbędnych wzorów oraz obawa podmiotu publicznego, w tym przede wszystkim reprezentujących sektor publiczny urzędników, przed współpracą z sektorem prywatnym,
- procedury skoncentrowane były na dużych projektach inwestycyjnych i wymagały dużych funduszy.

Wymagania okazały się zbyt duże dla potencjalnych zainteresowanych, zarówno ze strony sektora publicznego, jak i prywatnego.

Wobec powyższych barier, rząd zdecydował się na przygotowanie rządowego projektu nowej ustawy o PPP. Projekt ten wpłynął do Sejmu 20 października 2008 r., następnie 22 grudnia został skierowany do podpisu Prezydenta. Dnia 5 lutego 2009 r. opublikowano nowelizację ustawy o PPP. W myśl art. 38, ustawa ta wchodzi w życie 21 dni od jej opublikowania¹², co w praktyce oznacza, iż nowe przepisy obowiązują od 27 lutego 2009 r.

Ekonomika nowej ustawy opierała się na dwóch założeniach – tam, gdzie to możliwe nie tworzyć zbędnych przepisów, ale odesłać do sprawdzonych rozwiązań prawnych m.in. w prawie handlowym i cywilnym. Drugie założenie polegało na tym, aby zostawić jak najwięcej przestrzeni dla dogodnych dla obu stron partnerstwa uzgodnień, zwłaszcza w zakresie umowy tworząc jedynie ramowe, a nie sztywne przepisy. W nowej ustawie o PPP wyciśnięto szereg barier poprzez¹³:

- ograniczenie obowiązków związanych z realizacją partnerstwa,
- wprowadzenie przejrzystej procedury wyboru partnera prywatnego,
- szczegółowo uregulowano kwestię wkładu własnego,
- nadanie umowie PPP charakteru ramowego,
- wprowadzono zasadę racjonalnej kontroli realizacji przedsięwzięć,
- uregulowano zasady przekazania składników majątkowych po zakończeniu umowy PPP,
- umożliwiono stosowanie elastycznych form PPP
- określono zasady finansowania umów PPP z budżetu państwa,
- wprowadzono rozwiązanie prawne dotyczące wykorzystania funduszy unijnych do finansowania PPP.

W myśl art. 6 nowej Ustawy o PPP¹⁴ kryteriami oceny ofert są podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Zrezygnowano z obligatoryjnego spełnienia wielu dotychczasowych obowiązków, w tym np. sporządzania analiz, nadając im cechę dobrowolności¹⁵. Tym samym pozostawiono stronom PPP decyzję czy taka analiza ma być przygotowywana. W obowiązku sporządzania analiz upatruje się jedną z najpoważniejszych przyczyn, które doprowadziły do tego, że ustawa o PPP z 2005 roku nie była stosowana. Wprowadzono obowiązek zamieszczania ogłoszenia o plano-

¹² Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100.

¹³ <http://www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Pakiet%20na%20rzecz%20rozwoju%20przedsiębiorczości/Partnerstwo%20publiczno-prywatne>.

¹⁴ Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100.

¹⁵ *Ibidem*, art. 6 pkt 3.

wanym PPP w Biuletynie Zamówień Publicznych, Dzienniku Urzędowym UE oraz Biuletynie Informacji Publicznej¹⁶.

Nowa ustawa nie określa, co może być przedmiotem partnerstwa. Tym samym przedsięwzięciem może być budowa, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające wartość lub użyteczność. Jeżeli spełnione zostaną wymagania ustawowe, co do sposobu wynagradzania partnera prywatnego (wynagrodzenie będzie uzależnione od wyników pracy partnera prywatnego) i podziału ryzyka związanego z przedsięwzięciem – partnerstwo będzie dopuszczalne. Taka forma współpracy, dająca dużą swobodę w kształtowaniu warunków umowy stosowana jest w praktyce wielu państw Europy, w USA i Kanadzie. W każdym przypadku rozwiązania nowej ustawy pozostawiają swobodę stronom umowy odsyłając do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania, bez nakładania obowiązków ustawowych¹⁷.

Aby zachęcić podmioty prywatne do uczestniczenia w przedsięwzięciach na zasadach PPP i wyeliminować obawy strony publicznej przed negatywnymi komentarzami ze strony społeczeństwa precyzyjnie określono, że za co strona prywatna może otrzymać wynagrodzenie i od sposobu wynagradzania strony prywatnej uzależniono tryb wyboru partnera prywatnego. Jeśli wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego, wybór partnera będzie się odbywał na podstawie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Najbardziej właściwym trybem wyboru partnera prywatnego będzie *tryb dialogu konkurencyjnego*. Polega on na tym, że po publicznym ogłoszeniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Tryb ten nie wymaga żadnych modyfikacji w przypadku realizacji Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Z kolei, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego nie pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego i przynajmniej w części polega na prawie do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy projektowanej ustawy koncesyjnej.

Kolejnym ważnym elementem w nowej ustawie jest zmiana charakteru umów o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym. Umowa PPP ma obecnie charakter ramowy, co jest zresztą rozwiązaniem znanym z praktyki światowej (tzw. *umbrella agreement*). Na podstawie umowy PPP, partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Z kolei, podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wkładem własnym może być poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub składniki majątkowe wniesione poprzez sprzedaż, użyczenie, użytkowania, najem lub dzierżawę. Tym samym, w czasie trwania umowy PPP będzie można przekazywać nieodpłatnie partnerowi prywatnemu nieruchomości.

W myśl nowej ustawy o PPP każda ze stron ponosi część ryzyka powodzenia przedsięwzięcia. W ten sposób nawiązuje się do uznanych w świecie modeli Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Poszczególne zobowiązania w ramach umowy o PPP będą mogły być wyrażone w formie określonej w istniejących przepisach np. *Kodeksu cywilnego*. Art. 7 nowej ustawy¹⁸ określa także skutki nienależytego wykonania i niewyko-

¹⁶ Ibidem, art. 5.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, art. 7.

nania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki celowej.

Kolejnym elementem, który uległ zmianie jest określenie uprawnień bieżącej kontroli przedsięwzięcia realizowanego jako PPP. Z uwagi, iż celem partnerstwa będzie najczęściej wykonywanie zadań publicznych – w drodze wyjątku od zasady swobody umów – bieżąca kontrola realizacji będzie przyznana podmiotowi publicznemu. Interwencję ustawodawcy w tym przypadku uzasadnia należyty standard realizacji, zwłaszcza, jeśli chodzi o obiekty użyteczności publicznej i zadania publiczne o charakterze powszechnym.

Wiele zastrzeżeń w Ustawie o PPP z 2005 r. dotyczyła zasad przekazywania przedmiotu PPP po zakończeniu umowy. Przedmiot partnerstwa (powstała droga, wzniesiony szpital, zainstalowany system urządzeń technicznych itp.), po zakończeniu umowy przekazywany jest podmiotowi publicznemu. Nowa Ustawa o PPP przewiduje także przekazanie, po zakończeniu partnerstwa, podmiotowi publicznemu składnika majątkowego np. gruntu, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia. Takie postanowienie nie zamyka jednak możliwości odmiennego uregulowania tej kwestii w umowie o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym. Można będzie bowiem w umowie zastrzec np. przekazanie składnika majątkowego innej niż zaangażowana w projekt państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub spółce powołanej w tym celu przez podmiot publiczny. Partnerowi prywatnemu będzie przysługiwało – zarówno w trakcie obowiązywania umowy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, jak i bezpośrednio po zakończeniu partnerstwa – prawo pierwokupu nieruchomości, która służyła do realizacji partnerstwa, jeśli miałyby być zbywana. Umożliwiłoby to kontynuację zadania, także po zakończeniu okresu jego realizacji.

Następnym istotnym elementem nowej ustawy jest umożliwienie stosowanie elastycznych form PPP. W myśl ustawy Partnerstwo Publiczno-Prywatne może być oparte o samą umowę o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym albo może być w tym celu zawiązana spółka celowa (art. 14 nowej ustawy wymienia możliwość założenia spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej¹⁹). Cel i przedmiot działalności spółki celowej będą określone przez partnerów w umowie o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym.

W stosunku do ustawy o PPP z 2005 roku ograniczono wymóg zgody Ministra Finansów do przedsięwzięć, które wiążą się z zaangażowaniem środków budżetowych w wysokości przekraczającej 100 mln zł. Ponadto, kwota ta nie obejmuje środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰. Dodatkowo wprowadzono zasadę, zgodnie z którą Minister Finansów udzielając zgody, kierować się będzie bezpieczeństwem finansów publicznych. Ma to na celu uniknięcie wątpliwości, co do zakresu oceny wniosku – merytoryczna wartość przedsięwzięcia zasadniczo nie powinna być przedmiotem analizy Ministra Finansów. Ponadto, skrócono został z 60 dni do 6 tygodni (42 dni) termin na wydanie zgody²¹.

Ważną zmianą jest też dodanie w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²² przepisu, który wprost upoważnia do dofinansowywania ze środków unijnych

¹⁹ Ibidem, art. 14.

²⁰ Ibidem, art. 18 pkt 1.

²¹ Ibidem, art. 18 pkt 3.

²² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. nr 227, poz. 1658 oraz Dz. U. 2007, nr 140, poz. 984, art. 28, ust. 5.

projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Wprowadzenie do ustawy przepisu, który wyraźnie i wprost wskazuje na możliwość dofinansowania w ramach projektów operacyjnych projektów realizowanych również w formie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego usunie ewentualne wątpliwości, czy takie dofinansowanie przysługuje w obszarze partnerstwa publiczno-privatnego.

Podkreślić należy, iż mimo zmian w zasadach funkcjonowania PPP, zachowane zostały preferencyjne zasady opodatkowania uczestników umów PPP. Oznacza to, że nadal zwolniony z podatku dochodowego będzie wkład własny podmiotu publicznego, otrzymany przez partnera prywatnego, a przeznaczony na cele określone w umowie PPP²³. Zwolnieniu nie podlegają jednak środki stanowiące zwrot wydatków poniesionych na realizację zadania publicznego lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy o PPP przez partnera prywatnego lub za jego pośrednictwem oraz środki przeznaczone na nabycie udziałów lub akcji w spółce handlowej.

Ponadto, przy nieodpłatnym przeniesieniu przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego własności środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych w terminie określonym w umowie PPP do kosztów uzyskania przychodów dla partnera prywatnego będzie wartość początkowa środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych pomniejszona o sumę odpisów amortyzacyjnych. Przedsiębiorca nie może natomiast do kosztów uzyskania przychodu zaliczyć wydatków i kosztów bezpośrednich, sfinansowanych z wkładu własnego podmiotu publicznego.

Podsumowanie

Obowiązująca w Polsce od 2005 roku Ustawa o PPP kreowała szereg barier, które nie sprzyjały rozwojowi projektów realizowanych jako PPP, zaś pomiędzy instytucjami publicznymi i sektorem prywatnym rósł mur nieufności i to mimo ewidentnie ogromnych potrzeb sektora publicznego w zakresie inwestycji. Znowelizowana ustawa, która wchodzi w życie 27 lutego 2009 r. powinna ten stan zmienić, a infrastruktura publiczna (autostrady, drogi, szkoły, szpitale, infrastruktura miejska, metro, stadiony) mogłaby wzorem innych krajów na świecie, również w Polsce być wybudowana w ramach projektów PPP.

Argumentem przemawiającym za promowaniem PPP jako formy finansowania inwestycji są m.in.: niższe koszty budowy i utrzymania infrastruktury w oparciu o PPP oraz oszczędności w budżecie państwa (według szacunków w Wielkiej Brytanii w ostatnich pięciu latach dzięki realizacji projektów PPP oszczędności budżetowe sięgnęły ponad 17%²⁴), a także poprawa jakości inwestycji publicznych. Wobec takich faktów oraz luki finansowej w sektorze publicznym, wydaje się zasadne promowanie instytucji PPP. Należy więc bardzo pozytywnie ocenić zmiany zawarte w nowej ustawie, gdyż analiza jej rozwiązań pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż wyeliminowane zostały nadmierne obciążenia administracyjne i doprecyzowane zostały wątpliwości związane z rolą obu sektorów, a te właśnie elementy hamowały wykorzystanie PPP w latach wcześniejszych. Podkreślić należy, iż nowa regulacja daje stronom znaczącą swobodę kształtowania PPP, a to szczególnie powinno sprzyjać wdrażaniu PPP w Polsce i zwiększyć tempo realizacji inwestycji, zwłaszcza tych związanych z EURO 2012.

²³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm., art. 21, ust. 1, pkt 122 oraz Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm., art. 12, ust. 4, pkt. 1.

²⁴ Dane z www.kpp.org.pl.

Zdaniem Autorki, otoczenie prawne finansowania inwestycji publicznych po 27 lutego 2009 roku powinno także wzmocnić wykorzystanie środków z innych źródeł, niż tylko publiczne i mieć korzystny wpływ na lepszą absorpcję środków unijnych, gdyż dopuszczono możliwość współfinansowania przedsięwzięć PPP m.in. z funduszy Unii Europejskiej, tworząc w ten sposób kolejne potencjalne źródło finansowania inwestycji publicznych.

Literatura

1. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
2. Clemenz B., M.S. Tofel, *Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem*, „Gazeta Prawna – Podręczny Zbiór Praw”, Warszawa 2007.
3. Gajewska-Jedwabny A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
4. Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7-8.
5. Korobus P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
6. Raport nt. *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce i na świecie*, PricewaterhouseCoopers, <http://www.pwc.com/>
7. Solarz J.K., *Instytucjonalne ramy polityki finansowej*, [w:] S. Rędzioła (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, WWSEiA, Kielce 2005.
8. Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100.
9. Ustawa z 19.12.2008 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. nr 19 z 2009 r., poz. 100.
10. Ustawa z 28.07.2005 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, Dz. U. nr 169, poz. 1420.
11. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. nr 227, poz. 1658 oraz Dz. U. 2007, nr 140, poz. 984.
14. <http://www.kpp.org.pl>.

Summary

THE NEW PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FORMULA AS AN OPPORTUNITY TO ACCELERATE THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC INVESTMENTS IN POLAND

The growing investment needs of the public sector mean that local authorities are searching for various new forms of financing regional development. One of the tools for public investment financing and, at the same time, a form of long-term economic

cooperation between the public and private sectors, is Public-Private Partnership (PPP). The formula is enjoying an ever-increasing popularity worldwide. According to *Dealogic ProjectWare*, the 2006–2007 total of PPP-based project financing was \$127 thousand million.

Poland also views PPP as a chance to accelerate the development of her public infrastructure. However, the Public-Private Partnership Law, in force in Poland since 2005, has set up so many barriers against using the tool that not one public authority has implemented so much as a single PPP-based project since its enactment. This meant that an attempt at amending the legal status of PPP became a necessity. The amended PPP Law will come into full force and effect on 27 Feb 2009, and the present article attempts at presenting the new provisions regulating the execution of public-private agreements, at the same time trying to assess the amendment's chances for accelerating public investment in Poland. The assessment is made against the background of a description of the core PPP concept and the specific features of PPP agreements, as well as the EU standpoint on PPP-based projects.