

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE SZANSĄ NA REALIZACJĘ INWESTYCJI PUBLICZNYCH W AKTUALNEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ SAMORZĄDÓW?

Edyta Krala^{1*}


¹ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Polska

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-privatne to współpraca sektora prywatnego z organizacjami publicznymi, często mającymi na celu wykorzystanie środków finansowych i doświadczenia partnera prywatnego dla wsparcia podmiotu publicznego w dostarczaniu usług publicznych. Celem artykułu jest ocena funkcjonowania formuły partnerstwa publiczno-privatnego przy udziale jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przy realizacji zadań publicznych oraz ocena wpływu wyboru tego instrumentu realizacji inwestycji na sytuację gospodarczą i społeczną samorządów. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, iż partnerstwo publiczno-privatne wyznacza zmiany w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi i organizacjami publicznymi, w zakresie realizowanych przez nie przedsięwzięć. Niedobór środków budżetowych oraz luka infrastrukturalna wymagająca finansowania stanowią asumpt dla władz samorządów do zwiększenia stosowania partnerstwa publiczno-privatnego w celu dostarczenia usług użyteczności publicznej o wyższej jakości i funkcjonalności, jakiej domaga się społeczność lokalna, a także efektywnego zarządzania już posiadanymi zasobami publicznymi.

Słowa kluczowe: efektywność, instrument realizacji zadań publicznych, partnerstwo publiczno-privatne

Kod klasyfikacji JEL: H72, O10

¹ Edyta Krala, mgr, ul. Bankowa 11 B, 40-007 Katowice, Polska, edyta.krala@gmail.com,

 <https://orcid.org/0000-0003-2196-3730>

* Autor korespondencyjny: Edyta Krala, edyta.krala@gmail.com

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych zadań podmiotów publicznych jest prawidłowe określenie i zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz zapewnienie im jak najwyższej jakości infrastruktury i usług. Niestety budżety tych podmiotów są ograniczone i plany realizacji kolejnych inwestycji są odkładane w czasie. Z drugiej strony, jako mieszkańcy, oczekujemy, by nasz region rozwijał się poprzez realizację swoich zadań ustawowych wraz z postępowaniem czasu. Podmiot publiczny musi mieć zatem na uwadze nieustannie rosnące potrzeby swojej lokalnej społeczności. Aby podmioty publiczne mogły realizować swoje cele efektywnie i w możliwie najkrótszym czasie, muszą poszukiwać najbardziej korzystnych dla nich rozwiązań. Jednym z nich jest realizacja zadań w formule PPP, czyli partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

W artykule przedstawiono instytucję PPP w świetle wzrastającej konieczności efektywniejszego realizowania zadań inwestycyjnych i procesu świadczenia usług użyteczności publicznej przez podmiot publiczny – szczególnie jednostki samorządu terytorialnego (JST). Podjęto się oceny, czy PPP może stanowić wsparcie dla samorządu, mając na uwadze jego aktualną sytuację gospodarczą, przy realizacji zadań publicznych, do których jest zobligowany prawnie. Krótko wyjaśniono pojęcia obu stron umowy o PPP. Podjęto się oceny skuteczności systemu PPP, szukając odpowiedzi na pytanie, jak PPP funkcjonuje w Polsce, opierając się na analizie zakończonych sukcesem inwestycji realizowanych w ramach PPP.

Wyniki przeprowadzonej oceny sprowadzają się do twierdzenia, że wciąż (bo od 2008 roku, kiedy zaczęła obowiązywać znowelizowana ustawa o PPP) w Polsce jest za mało projektów realizowanych w formule PPP. Przy czym brakuje realizacji inwestycji w PPP zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Niemniej w regionach, które „odważyły się” podjąć współpracę z partnerem prywatnym w celu realizacji zadania publicznego, dostrzec możemy wzrost, rozwój gospodarczy, oszczędności, przy jednoczesnym zapewnieniu inwestycji wysokiej jakości i funkcjonalności. Rozwój infrastruktury oraz zgodny z oczekiwaniami społecznymi standard świadczonych usług są jednymi z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego Polski.

Sytuacja gospodarcza samorządów i metody jej poprawy

Realizacja zadań publicznych wyzwaniem dla współczesnych samorządów

Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP, 1997) samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władz publicznych. Działalność ta jest finansowana ze środków publicznych. Finanse samorządowe odnoszą się do realizacji zadań o zasięgu lokalnym, które zmierzają do zaspokojenia potrzeb zbiorowości samorządowych (Perska, 2014). Dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a źródła tych dochodów są określone w ustawach (Ustawa o finansach publicznych, 2009; Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2003).

Jednym z najważniejszych dochodów własnych JST są udziały tych jednostek w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT). Jednak w ostatnich latach obserwujemy spadek dochodów podatkowych JST, które w istotny sposób wpływają na możliwości finansowania przez samorządy ich zadań własnych. Główne przyczyny spadku dochodów podatkowych JST w 2020 roku to recesja wywołana pandemią i lockdownem oraz zmiany prawa podatkowego wprowadzone w lipcu 2019 roku. Zmiany legislacyjne są kluczowym, obok koniunktury gospodarczej, czynnikiem negatywnie wpływającym na dochodowość samorządów (Wójcik, 2021). I tak – efektem zmian legislacyjnych jest ubytek bieżących dochodów własnych JST z PIT (ZMP, 2022). W gminach w 2020 roku po raz pierwszy nie został wykonany plan dochodów z podatku PIT (99,2%) (KRRIO, 2022). Łączne skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą 3 991 409 zł. Statystyczna gmina w 2021 roku zrealizowała dochody podatkowe niższe o ponad 1,5 mln zł od możliwych do uzyskania (KRRIO, 2022).

Od kilku lat jesteśmy też świadkami ograniczania przez władzę centralną autonomii samorządów poprzez ujmowanie im możliwości pozyskiwania dochodów własnych, choćby przez wprowadzenie wspomnianych zmian w systemie finansów komunalnych, a jednocześnie zwiększania ich uzależnienia finansowego od władzy centralnej. Tylko w 2021 roku zgromadzone przez JST środki w 55,5% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji ogólnej (subwencja ogólna stanowiła 25,0% dochodów i była o 29,4% wyższa w stosunku do roku poprzedniego) (KRRIO, 2022).

Ponadto polska polityka gospodarcza w ostatnich latach koncentrowała się na wzroście świadczeń socjalnych (budowie „polskiego państwa dobrobytu”), wsparciu dla wzrostu płac i na zmianie dystrybucji dochodów w Polsce na rzecz osób uboższych (Polski Ład). Polityka koncentrowała się więc na stymulowaniu spożycia (popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz spożycia zbiorowego), kosztem dbałości o oszczędności i inwestycje. Ta właśnie – motywowana politycznie – polityka była konsekwentnie prowadzona w latach 2016-2019, a w latach 2020-2021 kontynuowana w poszerzonym zakresie, wymuszonym przez kryzys pandemiczny. Efektem był spadek stopy inwestycji (relacji nakładów inwestycyjnych brutto do PKB) do poziomu najniższego od początków współczesnej gospodarki rynkowej w Polsce (spadek z 20,1% w roku 2015 do 18,3% w roku 2019 i dalej do 16,6% w latach 2020-2021) (Grabowski et al., 2022). Pismo samorządu terytorialnego „Wspólnota” („Wspólnota”, 2022) potwierdza ten spadek wydatków inwestycyjnych, wskazując, iż dotyczył on wszystkich kategorii JST. Niskie inwestycje przedsiębiorstw, w warunkach rosnących problemów z zapewnieniem odpowiedniej podaży pracy, równoległe z niepowodzeniem zawartej w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju wizji poprawy poziomu technologicznego gospodarki, stanowią dziś fundamentalne zagrożenie dla przyszłego wzrostu gospodarczego i rozwoju Polski (Grabowski et al., 2022).

Wydatki na zadania inwestycyjne gmin w 2020 roku obniżyły się o 7,7%, w porównaniu z rokiem 2019, a w roku 2021 wzrosły o 5,2% w porównaniu z rokiem 2020, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach

projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych była mniejsza o 11,4% (w 2020 roku kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była mniejsza o 16,9%, w porównaniu z rokiem 2019) (KRRIO, 2022). Zmniejszył się również udział projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych gmin o 0,9 punktu procentowego w stosunku do roku 2020 (2019 do 2020: 39,3% do 35,3%) (KRRIO, 2022). Spośród 65 miast na prawach powiatu (bez Warszawy), w 2020 roku tylko dziewięć przeznaczyło na inwestycje ponad 20% wydatków ogółem, podczas gdy w ostatnich dwóch latach takich jednostek było 12 (KRRIO, 2021). Inwestycje samorządu terytorialnego stanowią bardzo istotny czynnik kształtowania procesów rozwoju lokalnego oraz regionalnego i dlatego zasadne jest dążenie do realizacji ich na jak najwyższym poziomie (Wójcik, 2021).

Ostatnie lata potwierdzają kryzys finansów samorządów. W latach 2017-2019 wydatki budżetowe JST przekraczały dochody, co przekładało się na zamknięcie roku deficytem. W 2020 roku budżety JST zamknęły się nadwyżką, mimo planowanego deficytu, ale wynik ten świadczy o zachowaniu przez samorządy dużej ostrożności podczas realizacji budżetu, w tym w szczególności inwestycji w warunkach pandemii (Wójcik, 2021).

Instrumenty wsparcia inwestycji samorządowych

W literaturze podaje się, że potrzeby ludzi są nieograniczone, a ich zaspokojenie zawsze jest niepełne. Podmioty publiczne, wychodząc naprzeciw istniejącym i pojawiającym się nowym potrzebom społecznym, dokonują wydatków. Z tego względu wydatki publiczne, w tym budżetów JST, nieustannie rosną (Kańduła, 2010). Trwały wzrost społeczno-gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji, a dobrze zaplanowane i zrealizowane inwestycje na szczeblu lokalnym oddziałują pozytywnie na jakość życia mieszkańców, ale też dają przewagę konkurencyjną pod względem atrakcyjności inwestycyjnej (wobec sąsiadujących lub podobnych jednostek samorządowych). Co mogą zrobić samorządy, których budżety nie pozwalają na dostateczny rozwój?

Wyróżnia się różne źródła pochodzenia środków, z których finansowane są wydatki inwestycyjne samorządów w naszym kraju. Do końca lat 90. XX wieku główne źródło finansowania inwestycji stanowiły środki własne pochodzące z dochodów bieżących samorządów i z majątku. Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z upowszechnieniem się instrumentów dłużnych i funduszy unijnych, gdzie JST będą musiały zapewnić wkład własny, co przedłoży się na wzrost inwestycji, ale również na pogorszenie wskaźników długu, jak zauważa Agencja FitchRatings w przygotowanym przez siebie raporcie Sytuacja finansowa miast w Polsce (Raport, 2021). Kolejnym źródłem są dotacje ze środków publicznych: dotacje z budżetu państwa i dotacje z funduszy celowych, skutecznie ograniczające samodzielność finansową samorządów. Innym źródłem finansowania inwestycji są środki zwrotne: pożyczki i kredyty o charakterze preferencyjnym, kredyty komercyjne zaciągane w bankach i obligacje komunalne (Perska, 2014). Tym samym JST wykonują swoje zadania oraz rozwijają się coraz bardziej na kredyt. Od 2017 roku systematycznie wzrasta nominalnie kwota

długu JST. Wzrost ten jest znaczący i wynosi – licząc rok do roku – średnio ok. 10%. Okres pandemii nie wpłynął na wskaźnik długu JST głównie z powodu odłożenia w czasie wielu inwestycji (a tym samym niesięgania po środki na ich realizację z kredytów, pożyczek czy obligacji) (Wójcik, 2021). Zdaniem Związku Miast Polskich, który prowadzi stały monitoring zmian w finansach samorządów, JST już w okres wysokiej inflacji i rosnących wraz z nią kosztów wykonania zadań publicznych weszły poważnie osłabione finansowo (ZMP, 2022).

Grobelny wskazał, że wsparcie zewnętrzne ma sens jedynie wtedy, gdy przyczynia się do powstania, wzmocnienia lub uruchomienia potencjałów wewnętrznych (Grobelny, 2020). Jednym z takich instrumentów jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

PPP odpowiedzią na potrzeby inwestycyjne samorządów

Samorząd jest wyjątkowo zróżnicowany, każdy ma swoją wyjątkową specyfikę, każdy boryka się ze swoimi problemami sfery inwestycyjnej. Każda jednostka samorządu terytorialnego planuje inwestycje, czyli identyfikuje potrzeby i rozpoznaje możliwości wykonania projektów, które pozwolą na realizację oczekiwanych przez mieszkańców inwestycji, podnoszących poziom życia. Stąd sektor publiczny u schyłku XX wieku skierował swoją zwiększoną uwagę w stronę prywatnych przedsiębiorców w poszukiwaniu sposobu na przewyciężenie skutków zaniedbań w zakresie infrastruktury publicznej i usług tradycyjnie świadczonych przez administrację publiczną. Przesądziła o tym perspektywa sfinansowania w ramach współpracy ze środków sektora prywatnego rozmaitych „zaległych” przedsięwzięć o charakterze użyteczności publicznej, ponadto o standardzie przewyższającym możliwości podmiotów publicznych (European Court of Auditors, 2018).

Partnerstwo publiczno-prywatne nie posiada jednej, uniwersalnej, powszechnie przyjętej definicji. Zgodnie z krajową ustawą o PPP partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2008, dalej: u.p.p.p.). Definicja proponowana przez Komisję Europejską dodaje, że współpraca jest nawiązywana w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi oraz infrastruktura publiczna są realizowane w sposób najbardziej efektywny gospodarczo. Głównym celem PPP jest kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować, natomiast wzrastającą wartość osiąga się przez wykorzystywanie umiejętności i kompetencji sektora prywatnego (KE, 2003).

Stronami umowy PPP są władza publiczna (partner publiczny) i partner prywatny. Pojęcie partnera publicznego obejmuje swoim zakresem zarówno typowe podmioty sektora publicznego (organy władzy, administracja rządowa i samorządowa, wymiar sprawiedliwości, publiczne szkoły, szpitale itp.), jak i podmioty sektora prywatnego, w stosunku do których sektor publiczny (np. Skarb Państwa) posiada uprawnienia właścicielskie (przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne,

spółki Skarbu Państwa lub z decydującym udziałem Skarbu Państwa). W praktyce partnerem publicznym są podmioty sektora publicznego odpowiedzialne za dany obszar inwestycji lub usług publicznych (Krześ-Dobieszewska, 2020). Pojęcie partnera prywatnego zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 u.p.p.p. Zgodnie z tą definicją partnerem prywatnym jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Ustawodawca nie zawarł jednak w obecnie obowiązującej ustawie o PPP definicji przedsiębiorcy. Sięgając jednak do literatury przedmiotu, należy stwierdzić, że kryterium przesądzającym o posiadaniu statusu przedsiębiorcy jest wykonywanie we własnym imieniu działalności gospodarczej (Szydło, 2005), co potwierdził NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2007 r. (Wyrok NSA, 2007). Często, z uwagi na złożony charakter przedsięwzięcia, po stronie partnera prywatnego występuje grupa podmiotów, czasem w formie konsorcjum lub nawet specjalnie na potrzeby realizacji projektu powołanej spółki (Krześ-Dobieszewska, 2020).

Przedmiotem umowy PPP jest dostarczanie usługi publicznej. Pojęcie to raczej nie jest możliwe do precyzyjnego zdefiniowania, ponieważ zakres działalności sektora publicznego jest bardzo różny (Krześ-Dobieszewska, 2020). Można jednak wskazać na przykłady takiej działalności: budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, budowa centrum sportowo-rekreacyjnego w Płocku, budowa Linii Tramwajowej KST w Krakowie, budowa mieszkań komunalnych w gminie Małkinia Górna, budowa i utrzymanie dróg gminnych dla wybranych miejscowości gminy Słupsk, zaprojektowanie i wybudowanie elektrociepłowni w Olsztynie (Raport, 2022).

Z kolei istota PPP sprowadza się do współpracy podmiotu publicznego oraz podmiotu prywatnego, które zmierzają do realizacji zadań publicznych, przy czym oba te podmioty działają po to, aby osiągnąć własne korzyści. W przypadku podmiotu prywatnego chodzi o jego interes indywidualny, zwykle o charakterze majątkowym, a z kolei podmiot publiczny zmierza do realizacji interesu publicznego. Zatem podstawową przesłanką nawiązania współpracy tych podmiotów jest osiągnięcie tak celów komercyjnych, jak i publicznych czy społecznych (Wilczyńska, 2013). Ideą współpracy jest przede wszystkim uzupełnianie się obu sektorów, a dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka – w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób realizacji usług o charakterze publicznym (Korbus, 2010).

Łączenie poszczególnych, różnych faz projektu dotyczy w PPP połączenia etapu projektowania, budowy, finansowania i zarządzania projektem. W zależności od wypracowanego modelu współpracy partner prywatny odpowiedzialny jest za projektowanie, budowę, eksploatację oraz finansowanie inwestycji. Podmiot publiczny pełni natomiast stały nadzór nad prawidłową realizacją umowy na każdym jej etapie. Każdy z partnerów odpowiada za obszar, w którym ma najwyższe kompetencje. Za tym idzie jakość i innowacyjność. Już na etapie projektowania przedsiębiorca stosuje nowoczesne rozwiązania, gdyż to on będzie zarządzał wybudowaną infrastrukturą (Krześ-Dobieszewska, 2020).

Finansowanie przez sektor prywatny polega na tym, że sektor ten finansuje całość lub większą część przedsięwzięcia, za co otrzymuje rekompensatę podczas fazy operacyjnej: opłaty od użytkowników końcowych, opłaty autostradowe czy też opłaty rządowe za dostępność (Krześ-Dobieszewska, 2020).

Jak zauważa Związek Miast Polskich (ZMP), aktualna sytuacja gospodarcza polskich samorządów prowadziła będzie do pogarszania się warunków i wyników gospodarki finansowej JST, a następnie nasilania się zjawisk kryzysowych w gospodarce lokalnej, aż do trudności z finansowaniem podstawowych usług publicznych, wykonywanych na rzecz mieszkańców przez samorządy (ZMP, 2022). Zatem okres ten staje się okazją do osiągnięcia znaczącej współpracy samorządu z prywatnymi przedsiębiorcami w ramach PPP. Kapitał sektora prywatnego po prostu umożliwia administracji publicznej finansowanie usług publicznych na skalę przewyższającą dostępne środki publiczne (Cenkier & Dec, 2021).

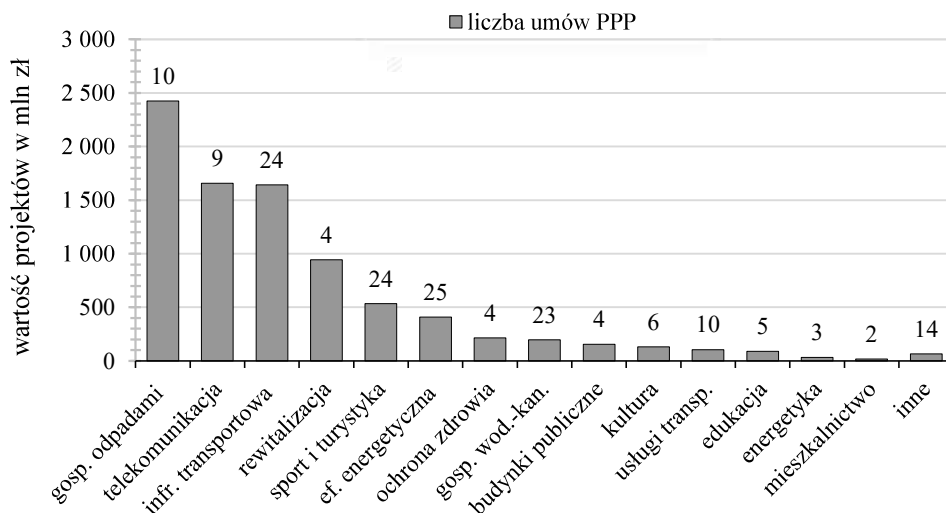
Metodyka badań

Dobór metod badawczych i materiałów źródłowych został podporządkowany głównemu celowi opracowania. W opracowaniu wykorzystano dogmatyczną metodę badawczą, analityczną metodę badawczą oraz case study. Metoda dogmatyczna została wykorzystana do analizy przepisów Konstytucji RP oraz wybranych ustaw: ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Metoda analityczna polegała na przeglądzie naukowych opracowań i poglądów przedstawicieli doktryny w zakresie poruszanego zagadnienia oraz na przeglądzie raportów i analiz na temat rynku PPP w polskich samorządach. Część praktyczna została opracowana na przykładzie gminy Płock, która realizuje zadania w ramach PPP. Zastosowana metoda badawcza – case study – służy lepszemu zrozumieniu zachodzącego procesu, poprzez analizę wybranego przypadku. Niniejsze opracowanie nie stanowi pełnoprawnego studium przypadku, lecz jest próbą przybliżenia interesującego przykładu współdziałania przy realizacji zadania publicznego, w oparciu o dostępne na temat tej inwestycji publikacje i materiały. Projekt płocki został zrealizowany przy współpracy samorządu i przedsiębiorstwa prywatnego. Przeprowadzona analiza ma na celu wskazanie na PPP jako instrument wspierający samorządy przy realizacji zadań publicznych; wskazanie korzyści dla JST płynące z podjęcia takiej współpracy, nie tylko jako dodatkowe źródło finansowania inwestycji, ale przede wszystkim jako szansa na dostarczanie czy świadczenie nowoczesnych i innowacyjnych usług społecznych oraz zaspokajanie nieustannie rosnących potrzeb inwestycyjnych.

Przeгляд projektów realizowanych w formule PPP przez polskie samorządy w latach 2009-2022

Zakres projektów realizowanych w formule PPP jest bardzo szeroki, na ogół dotyczy budowy albo remontu infrastruktury publicznej, łącząc się z zarządzaniem nią albo jej utrzymaniem. Z *Raportu rynku PPP* przygotowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej PPP (Raport, 2022) wynika, że od 2009 roku w Polsce podpisano 167 umów PPP o łącznej wartości 8,6 mld zł (liczba ta obejmuje łącznie umowy realizowane i zakończone). Przy czym przez wartość umowy rozumie się wartość nakładów inwestycyjnych brutto (w projektach obejmujących inwestycje

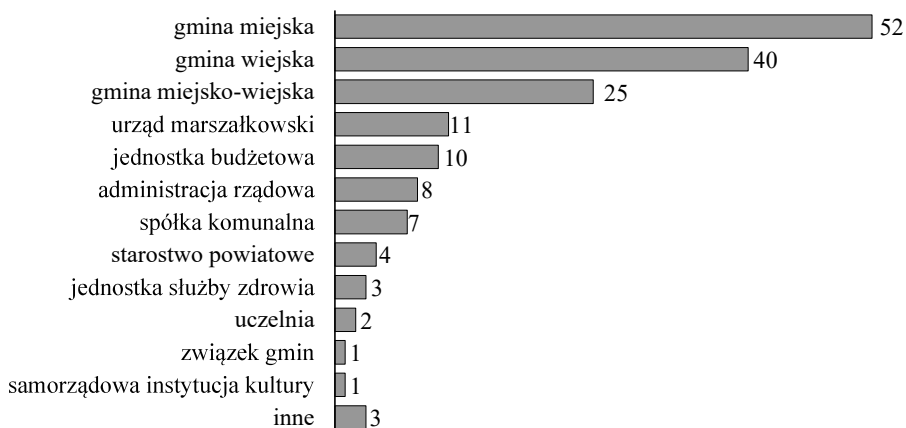
w budowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury usług publicznych) lub wartość brutto usług świadczonych w projekcie (w projektach obejmujących jedynie świadczenie usług w oparciu o istniejący majątek infrastrukturalny) (Raport, 2022). W okresie od 2009 roku do końca II kw. 2022 roku zawarto umowy PPP w 15 sektorach, przy czym trzy wiodące sektory to efektywność energetyczna (25 umów PPP), sport i turystyka (24) i infrastruktura transportowa (24) (Rysunek 1).



Rysunek 1. Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory

Źródło: (Raport, 2022)

Polskie PPP jest rozwijane głównie przez samorzady, które dotychczas zawarły 151 umów (90%). Najwięcej kontraktów, które weszły w fazę realizacji, podpisały gminy miejskie (52 umów) oraz wiejskie (40 umów) i miejsko-wiejskie (25 umów) (Rysunek 2).



Rysunek 2. Liczba umów PPP w podziale na rodzaj podmiotu publicznego

Źródło: (Raport, 2022)

Case study – partnerstwo publiczno-prywatne realizowane przez gminę Płock

Przykładem realizacji zadania publicznego w formule PPP z sektora dominującego, jakim jest efektywność energetyczna, z województwa mazowieckiego, jest „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”. Gmina ta stawia na rozwój, dlatego też w 2014 roku zdecydowała się na realizację przedsięwzięcia w ramach PPP. W latach 2016-2019 Miasto Płock realizowało 275 przedsięwzięć o łącznej wartości 1 302 212,1 zł, w tym cztery w formule PPP, o wartości 297 980,0 zł (NIK, 2019). Miasto Płock, przed zamieszczeniem w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o planowanym PPP, zawało umowę z doradcą zewnętrznym, który sporządził „Przedrealizacyjną analizę prawno-finansową realizacji przedsięwzięcia pn. *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*” (dalej: *Analiza przedrealizacyjna*) (NIK, 2019). Jak wynika z Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli nr LWA.410.016.02.2019 (dalej: *Wystąpienie pokontrolne NIK*), którym objęto przedmiotowy projekt, w wyniku analizy prawnej stwierdzono, że optymalnym prawnym modelem wykonania planowanej inwestycji jest PPP, gdyż na stronę prywatną zostanie przeniesiona zasadnicza część ryzyk związanych ze sfinansowaniem i przeprowadzeniem inwestycji oraz z utrzymaniem zmodernizowanej infrastruktury w zakresie uzyskania określonego poziomu efektywności energetycznej. Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie wyłącznie z oszczędności, jakie w okresie realizacji przedsięwzięcia zostaną wygenerowane w wyniku modernizacji energetycznej budynków, zatem będzie ono ściśle związane z jakością i efektywnością działań wykonywanych w ramach umowy o PPP. Natomiast w analizie finansowej wskazano m.in., że realizacja projektu w modelu tradycyjnym wywrze znaczny wpływ na powstanie deficytu budżetowego oraz spowoduje powiększenie długu o zaciągnięty kredyt (według *Analizy przedrealizacyjnej* Miasto Płock nie dysponowało wolnymi środkami finansowymi, wobec czego podstawowym źródłem finansowania projektu w modelu tradycyjnym mógł być wyłącznie inwestycyjny kredyt bankowy), a zwiększenie kwoty rozechodów wpłynie na konieczność zmniejszenia innych wydatków majątkowych/bieżących. Wykonanie inwestycji w modelu PPP ma mniejszy wpływ na deficyt budżetowy, a kwota długu pozostaje bez zmian (NIK, 2019).

W dniu 4 listopada 2015 r. zawarto umowę o PPP na realizację przedsięwzięcia (<https://www.ppp.gov.pl/modernizacja...>). Przedmiotem umowy było zaprojektowanie kompleksowej modernizacji energetycznej obiektów, mającej na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej, a także utrzymanie tych obiektów, zarządzanie źródłami i sieciami ciepła oraz energii elektrycznej wewnątrz budynków w zakresie przeprowadzonej modernizacji, przez okres 17 lat obowiązywania umowy. Zgodnie z umową do zakresu przedsięwzięcia weszły 24 obiekty użyteczności publicznej w Płocku – siedem przedszkoli, siedem szkół podstawowych, dwa gimnazja, cztery zespoły szkół oraz Żłobek Miejski, Pływalnia Miejska „Podolanka” (ostatecznie wyłączono obiekt z zakresu utrzymania i zarządzania energią),

budynek Urzędu Miasta i Ośrodek Szkolno-Wychowawczy (NIK, 2019). Do współpracy przy realizacji inwestycji wybrano konsorcjum Siemens Sp. z o.o. i Siemens Finance, będące pionierem na polskim rynku w dostarczaniu technologii, które wpływają na podniesienie poziomu życia mieszkańców, zapewniając przy tym efektywne wykorzystanie doświadczenia w dziedzinie efektywności energetycznej (<https://new.siemens.com/pl>).

Zgodnie z umową PPP, przedsięwzięcie miało być realizowane w dwóch następujących bezpośrednio po sobie etapach – Etapie Robót i Etapie Zarządzania. Okres obowiązywania umowy miał trwać od dnia jej zawarcia do 31 grudnia 2033 r., w tym: Etap Robót zakończono 28 lutego 2017 r., natomiast Etap Zarządzania przewidziano do 31 grudnia 2033 r. (NIK, 2019).

Umowa określa obowiązki stron, w tym zobowiązanie partnera prywatnego m.in. do: sfinansowania przedsięwzięcia, wykonania dokumentacji projektowej, przeprowadzenia termomodernizacji oraz zarządzania energią w celu uzyskania zagwarantowanych w ofercie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, obliczonych zgodnie z Metodologią Obliczania Oszczędności w skali roku rozliczeniowego na poziomie odpowiednio (NIK, 2019):

- 12.184,0 GJ, tj. 25,4% rocznie na energii cieplnej;
- 582.680,0 kWh, tj. 32,7% rocznie na energii elektrycznej.

Strony umowy ustaliły, że bieżący i ciągły monitoring umowy PPP znajdzie odzwierciedlenie w raporcie rocznym (opracowuje go partner prywatny), który jest kluczowym narzędziem umożliwiającym podmiotowi publicznemu dokonanie weryfikacji skuteczności wykonywania przez partnera prywatnego obowiązków nałożonych umową o PPP. Raport roczny umożliwia przede wszystkim uzyskanie informacji o osiągniętych oszczędnościach w zużyciu energii elektrycznej i cieplnej łącznie we wszystkich obiektach (średnie uzyskane oszczędności) oraz w każdym z obiektów z osobna w danym roku rozliczeniowym. W wyniku realizacji umowy PPP w latach 2017-2018 uzyskiwano oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w skali całego projektu w wysokościach większych niż deklarowane. W okresie tym nie osiągnięto natomiast gwarantowanych poziomów oszczędności w zużyciu energii cieplnej w poszczególnych budynkach (w 2017 r. dotyczyło to 15 obiektów, w 2018 r. – 12, przy czym nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w ośmiu z nich leżało po stronie podmiotu publicznego – zarządców obiektów). Podmiot publiczny podejmował działania określone w umowie o PPP w celu ustalenia przyczyn nieuzyskiwania gwarantowanych poziomów oszczędności oraz podejmował, we współpracy z partnerem prywatnym, działania naprawcze (NIK, 2019).

Cały projekt energomodernizacji kosztował blisko 30 000 000 zł (<https://www.ppp.gov.pl/modernizacja...>). Według stanu na 30 września 2019 r. za wykonanie Etapu Robót partner prywatny otrzymał wynagrodzenie w wysokości ogółem 15 024 900 zł, natomiast za Etap Zarządzania otrzymał do tej pory (według stanu na dzień 30 września 2019 r.) 193 700 zł (NIK, 2019).

Inicjowanie przedsięwzięć w formule PPP należy do zadań Referatu Polityki Gospodarczej Miasta i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego działającego w ramach Wydziału Rozwoju Miasta i Polityki Gospodarczej Miasta Płock (WRM) (<http://rozwojmiasta.plock.eu/...>). W *Wystąpieniu pokontrolnym NIK* Dyrektor WRM

wyjaśnił m.in., że na etapie opracowywania budżetu Miasta Płock, każda inwestycja jest analizowana pod kątem możliwości jej realizacji oraz sposobu finansowania, a formuła PPP jest rozważana przede wszystkim w projektach, w których inwestor potrzebuje wsparcia partnerów prywatnych w zakresie wiedzy i doświadczenia zarówno na etapie budowy, jak i zarządzania i utrzymania inwestycji (NIK, 2019).

W ocenie władz Płocka nie było istotnych przeszkód na etapie realizacji projektu w formie PPP. Wyzwaniem dla gminy Płock była odmienność realizacji zadań w formule PPP od standardowych zadań inwestycyjnych. Najważniejsza okazała się właściwa koordynacja zadań pracowników Urzędu Miasta Płock. Ponadto po raz pierwszy inspektorzy nadzorowali równoczesną modernizację 24 obiektów, co wiązało się z przeznaczeniem dużych nakładów kadrowych do nadzorowania przedsięwzięcia zlokalizowanego w różnych częściach miasta (NIK, 2019).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zamieszczonej w *Wystąpieniu pokontrolnym NIK* modernizacja energetyczna obiektów została wykonana w terminie i w zakresie przewidzianym w umowie. W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości (NIK, 2019).

Przykład Płocka pokazuje, że osiągnięcie efektu energetycznego nie sprowadza się wyłącznie do położenia styropianu czy wymiany stolarki okiennej, w ten sposób nie osiągniemy pożądanego efektu w postaci zmniejszenia kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej. Działania takie świadczą o braku specjalistycznej wiedzy samorządu, braku doświadczenia, braku specyficznego know-how, które jest konieczne do realizacji określonego przedsięwzięcia, a które przynosi ze sobą partner prywatny. Na partnerze prywatnym spoczywa ryzyko związane z modernizacją, od momentu projektowania, poprzez przeprowadzenie prac, razem z odpowiedzialnością za dostępne materiały budowlane czy podwykonawców. Ryzyko obejmuje też możliwy wzrost tych usług. Miasto Płock nie byłoby w stanie ponieść takich nakładów, jakie zostały przygotowane dla 24 obiektów. Zwykle samorządy planują inwestycje w czasie. Gdyby miasto przeprowadziło modernizację tych budynków zwyczajnym trybem, byłoby w stanie zmodernizować maksymalnie cztery budynki rocznie, co oznacza prace trwające 7-8 lat. Po tym czasie budynki ukończone jako pierwsze nadawałyby się do ponownego remontu, tym samym samorząd nie byłby w stanie wygenerować żadnych oszczędności. Natomiast przy zastosowaniu formuły PPP kompleksowo w ciągu roku partner prywatny zrealizował projekt modernizacji energetycznej 24 budynków użyteczności publicznej, osiągając przy tym pożądaną cel, jakim było zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i energetycznej, dodatkowo wygenerowane w ten sposób oszczędności „spłacają” umowę PPP (<https://www.ppp.gov.pl/modernizacja...>).

Oceniając wpływ wyboru PPP przy realizacji zadań publicznych na sytuację gospodarczą i społeczną gminy Płock, można uznać, że za wykorzystaniem tej formuły przy realizacji projektów inwestycyjnych przemawiają przede wszystkim przesłanki takie, jak: wysoka jakość infrastruktury uzyskana w najkrótszym możliwym czasie, szansa na wprowadzenie innowacji, transfer know-how, optymalizacja ryzyka, wyeliminowanie lub znaczne obniżenie wydatków sektora publicznego, uzyskanie niższego całkowitego kosztu projektu w trakcie realizacji umowy PPP niż w przypadku realizacji inwestycji samodzielnie przez sektor publiczny czy budowa

zaufania społecznego, wzrost kapitału społecznego poprzez zaspokojenie potrzeb społeczeństwa i podniesienie jakości życia (Kotas, 2019). Zróżnicowanie przesłanek pozwala traktować PPP jako środek na różnorakie problemy sfery inwestycyjnej sektora publicznego.

Podsumowanie

Obecna sytuacja gospodarczo-ekonomiczna to dobry czas na przemyślenie i zaktualizowanie potrzeb inwestycyjnych przez samorządy, rozpoczęcie faz przygotowawczych do wdrożenia inwestycji, czy też przeprowadzenie dialogu z partnerami prywatnymi zmierzającego do zawarcia umowy PPP. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych, a co za tym idzie – lepszy rozwój naszych regionów. Realizacja inwestycji w formule PPP wiąże się też z szeregiem korzyści dla podmiotu publicznego. Przede wszystkim ma on możliwość bardziej racjonalnie gospodarować środkami z budżetu, ale również może skorzystać ze specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego.

Literatura

- Cenkier, A., & Dec, P. (2021). Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) – współpraca państwa i biznesu a wpływ COVID-19. W: A. Żabiński (Red.), *Kierunki polityki gospodarczej w warunkach niestabilności rynków* (s. 70-78). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- European Court of Auditors. (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits*. European Union.
- Grabowski, M. H., Neneman, J., Orłowski, W. M., & Poczta, W. (2022). *Zagrożenia dla rozwoju Polski wynikające z prowadzonej polityki gospodarczej*. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, kwiecień 2022. <https://efrwp.pl/wp-content/uploads/2022/09/efrwp-zagrozenia-dla-polski-raport.pdf> (dostęp: 12.09.2022).
- Grobelny, R. (2020). *Endogenne potencjały rozwoju zrównoważonego*. Forum Rozwoju Lokalnego. http://rozwojmiasta.plock.eu/?page_id=348 (dostęp: 14.12.2022).
- <https://www.ppp.gov.pl/budowa-centrum-sportowo-rekreacyjnego-w-plocku>. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej PPP – baza zawartych umów PPP (dostęp: 14.12.2022).
- <https://www.ppp.gov.pl/modernizacja-energetyczna-obiektow-uzytecznosci-publicznej-w-plocku>. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej PPP – baza zawartych umów PPP (dostęp: 14.12.2022).
- Kańduła, S., (2010). Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego. *UE w Poznaniu, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 620, 142-154.
- KE. (2003). *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*. Komisja Europejska Dyrektoriat Generalny, Polityka Regionalna.
- Konstytucja RP. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Korbus, B. (2010). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
- Kotas, A. (2019). Przesłanki podejmowania współpracy publiczno-prywatnej w kontekście uwarunkowań realizacji projektów w formule PPP. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 382, 81-88.

- KRRIO. (2021). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.
- KRRIO. (2022). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.
- Krześ-Dobieszewska, J. (2020). Partnerstwo publiczno-prywatne – dylematy pojęciowe. W: M. Sosnowski (Red.), *Współczesne problemy i wyzwania finansów – wybrane zagadnienia* (s. 73-79). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- NIK. (2019). *Wystąpienie pokontrolne LWA.410.016.02.2019*. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
- Perska, A. (2014). Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego jako instrument wspierania przedsiębiorczości. *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 10, 288-290. DOI: 10.24917/20833296.10.21
- Raport. (2021). *Sytuacja finansowa miast w Polsce*, FitchRatings.
- Raport. (2022). *Raport rynku PPP 2009-II kw. 2022*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-III-kw-2022_3.pdf (dostęp: 14.10.2022).
- Szydło, M. (2005). *Swoboda działalności gospodarczej*. C.H. Beck.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2267).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 30).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1634).
- Wilczyńska, A. (2013). Interes publiczny jako podstawa partnerstwa publiczno-prywatnego. W: M. Kania (Red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka* (s. 23-28). Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Wójcik, M. (2021). Finanse jednostek samorządu terytorialnego przed i w pandemii COVID-19. W: K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik (Red.), *Raport Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju* (s. 19-30). Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski.
- „Wspólnota”. (2022). *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2019-2021*. „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”. https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_Nr_20-2022_inwestycje_2019-2021.pdf (dostęp: 27.11.2022).
- Wyrok NSA. (2007). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 01.06.2007 r., I OSK 961/06, LEX nr 354721.
- ZMP. (2022). *Ile straciły polskie miasta?*. Związek Miast Polskich. <https://www.miasta.pl/zalaczniki/5906> (dostęp: 11.12.2022).

Wkład autorów: 100%.

Konflikt interesów: Brak konfliktu interesów.

Źródła finansowania: Brak źródeł finansowania.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN OPPORTUNITY TO IMPLEMENT PUBLIC INVESTMENTS IN THE CURRENT ECONOMIC SITUATION OF LOCAL GOVERNMENTS?

Abstract: Public-private partnerships are collaborations between the private sector and public organisations, often with the aim of leveraging the financial resources and experience of the private partner, to support the public entity in the provision of public services. The aim of the article is to assess the functioning of the public-private partnership formula with the participation of local government units in Poland in the execution of public tasks, and

to evaluate the impact of the choice of this instrument of investment implementation on the economic and social situation of local governments. The conducted analysis allows the formulation of the conclusion that public-private partnerships determine changes in the management of economic and public organisations, in terms of the projects they undertake. The shortage of budgetary resources and the infrastructure gap requiring funding are an impetus for local government authorities to increase the use of public-private partnerships in order to provide public services of higher quality and functionality as demanded by the local community, as well as to effectively manage the public resources they are already in possession of.

Keywords: public-private partnership, public task implementation instrument, efficiency

Articles published in the journal are made available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International Public License. Certain rights reserved for the Czestochowa University of Technology.

