

Samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej

KATARZYNA DUCZKOWSKA-MAŁYSZ

Relacje między rządem a samorządem tworzą w istocie system współrzędzenia państwem. Samorząd bowiem jest – z mocy prawa – związkiem społeczności lokalnych bądź regionalnych, uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej i kierujących oraz zarządzających zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację na odpowiednich szczeblach zadań publicznych. To on właśnie (gmina i powiat) prowadzi większość spraw administracyjnych i świadczeń publicznych istotnych dla obywateli. Zadania te mogą być realizowane jako własne lub zlecane innym podmiotom na podstawie odpowiednich regulacji prawnych (ustawy lub umowy).

Wspólnoty samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mają ustawowo przyznane uprawnienia do zarządzania ich sprawami.

Aby zrealizować nałożone nań zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego mogą wchodzić w różne formy organizacyjno-prawne aktywności gospodarczej. O wyborze konkretnej formy decydują cele, rozmiary działalności gospodarczej samorządu, koszty oraz efektywność przedsięwzięcia. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i realizacja polityki regionalnej nowego typu¹, a także polityki spójności otworzyły przed samorządami terytorialnymi nową ścieżkę realizacji zadań publicznych – partnerstwo publiczno-prywatne. Dla samorządów PPP jest więc specyficznym sposobem realizowania i kontroli funkcji publicznych przez kooperację pomiędzy sektorem publicznym a inwestorem prywatnym.

Jeśli przyjąć, że jednym z argumentów przemawiających za wyborem tej formy realizacji zadań publicznych jest świadomość ciągle pilnej restrukturyzacji usług publicznych, to w Polsce wymagają one przede wszystkim rozwoju, budowy nowej bazy, wprowadzenia nowych zasad zarządzania, do czego PPP jest niesłychanie użyteczne.

Dzięki partnerstwu sektora publicznego i prywatnego mogą być realizowane przedsięwzięcia tradycyjnie zarezerwowane dla sektora publicznego. Partnerzy zaś dzielą między siebie zadania, odpowiedzialność i ryzyko, a przy realizacji projektu zajmują się w ramach partnerstwa tą częścią wspólnego projektu, którą wykonają najlepiej. Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka

między partnerów sprawia, że osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób rozwoju infrastruktury i dostarczania obywatelom usług publicznych. Najczęściej przy tym miarą owej efektywności jest oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług, szybsza realizacja projektu, poprawa parametrów technicznych (infrastruktury i usług) lub zmniejszenie uciążliwości dla otoczenia, związanych z realizowanym przedsięwzięciem.

Przyjmuje się, że PPP może być realizowane przez różne szczeble zarządzania (rząd centralny, samorządy terytorialne wszystkich szczebli, przedsiębiorstwa publiczne) i w różnych sektorach, w szczególności zaś w:

- transporcie (drogi, koleje, mosty, tunele),
- edukacji (szkoły, muzea, biblioteki),
- zdrowiu (szpitale, kliniki),
- infrastrukturze technicznej (drogi, autostrady, sieci telekomunikacyjne),
- gospodarce zasobami wodnymi (systemy irygacyjne, wodociągi, oczyszczalnie ścieków),
- administracji publicznej (posterunki policji, więzienia, sądy, biura).

Istotą PPP jest dobrowolna kooperacja pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, uzupełnianie się celów przedsięwzięcia, a także możliwość wykreowania efektu synergii – partnerzy decydują się na uczestnictwo w projekcie, jeśli obie strony osiągną cel, którego każda ze stron osobno by nie osiągnęła.

Choć bowiem stale brak jest jednolitej definicji PPP², koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się na konstrukcji, którą można opisać następująco:

- prawa i obowiązki władz publicznych składają się na umowę społeczną, której ramy stanowi prawo, poczynając od konstytucji;
- władza publiczna nie jest w stanie sama wywiązać się z przewidzianego prawem obowiązku świadczenia usług

publicznych na poziomie prawnie zagwarantowanym w standardach oczekiwanych przez obywateli i poszukuje rozwiązań problemu;

- kapitał prywatny mógłby zastąpić władzę publiczną w świadczeniu takich usług, ale oznaczałoby to ich poddanie regułom praw rynku ze wszystkimi tego konsekwencjami (cena, dostępność), a tym samym złamanie umowy społecznej;
- dla rozwiązania tego dylematu potrzebna jest nowa forma oparta na nowej formule działania, która z jednej strony zapewni ekonomiczną efektywność wytworzenia usług publicznych, z drugiej zaś – zagwarantuje cenę i standard tej usługi na poziomie określonym umową społeczną i akceptowanym przez społeczeństwo;
- formuła ta – PPP – wyznacza obu stronom porozumienia (umowy): władzy publicznej i podmiotowi prywatnemu zadania (obowiązki), które potrafią najlepiej realizować i dla których zorganizowano współpracę. Podmiot publiczny nadal pozostaje odpowiedzialny za warunki dostępu do usługi publicznej oraz jej jakość. Podmiot (kapitał) prywatny zaś – przejmuje na siebie obowiązki (odpowiedzialność) za skuteczne i efektywne jej wytworzenie³.

Istnieje wiele form partnerstwa publiczno-prywatnego, które cały czas są rozwijane i dostosowywane do charakteru i specyfiki projektów. PPP może przybierać różne kształty w zależności od formy prawnej zagadnień, dotyczących własności majątku, eksploatacji i utrzymania mienia, planowania, realizacji i finansowania inwestycji, ponoszenia ryzyka i zasad prowadzenia działalności operacyjnej, innych cech⁴.

Znaczenie tej unikalnej formy współpracy, którą mogą oferować sobie sektor publiczny i prywatny ma znaczenie dla

rozwoju regionalnego i lokalnego, ponieważ coraz więcej kompetencji jest przekazywanych na szczebel samorządowy, w tym – świadczenie szerokiego zakresu usług publicznych.

Szczególne predyspozycje PPP dla rozwoju regionów zapóźnionych

Szczególne istotna jest zdolność samorządów terytorialnych do budowy infrastruktury i realizacji usług publicznych w regionach zapóźnionych, dla których jest to ważna ścieżka poprawy konkurencyjności. Regiony zaś zapóźnione w rozwoju odznaczają się wadliwymi strukturami ekonomicznymi, których upatrywać należy w:

- dominacji rolnictwa o anachronicznej strukturze agrarnej,
- dominacji produkcji przemysłowej, opartej na starych, zużytych, nieinnowacyjnych technologiach i wytwarzających przestarzałe wyroby,
- niedostatecznym rozwoju usług – zarówno bytowych, jak i usług ze sfery publicznej,
- rażących brakach w wyposażeniu obszarów w urządzenia i sieci infrastruktury,
- braku mechanizmów i warunków do wyzwania przez siły lokalne i regionalne przedsiębiorczości i inicjatyw, co sprzyja konserwowaniu starych struktur gospodarczych.

Są to więc regiony relatywnie biedne, niemające wolnych środków finansowych na realizację większości zadań publicznych, które muszą podjąć dla przyspieszenia rozwoju, poprawy konkurencyjności, tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy atrakcyjności dla inwestorów.



Partnerstwo publiczno-prywatne może być sposobem na:

- zwiększenie inwestycji w sferze usług publicznych (zwiększenie wolumenu usług lub poprawę ich jakości),
- pokonanie bariery środków publicznych, które na ten cel mogą być wydane,
- usprawnienie zarządzania (przyspieszenie terminów realizacji inwestycji), poprawę efektywności inwestycji,
- przezwyciężenie uprzedzeń do prywatyzacji, gdyż PPP nie jest formą prywatyzacji.

Jeśli bowiem dodatkowo przyjąć, że poziom większości usług publicznych czy wyposażenie infrastrukturalne określone jest w znacznej mierze przez prawo Wspólnot – osiągnięcie w tej dziedzinie odpowiednich standardów – zwłaszcza dla regionów biednych i słabiej rozwiniętych – staje się nie lada wyzwaniem. Tymczasem w przypadku PPP podmioty publiczne i prywatne łączą swoje mocne strony, aby jak najlepiej zrealizować projekt, za który odpowiedzialne są władze publiczne. Dzieje się to na bazie długookresowej współpracy, skonkretyzowanej w postaci umowy między stronami, co w efekcie doprowadza do powstania całkiem nowych struktur i procesów projektowania oraz realizacji. Tym samym PPP jest ważną alternatywą dla konwencjonalnej realizacji przedsięwzięć, mających na celu budowę lub modernizację infrastruktury i/lub świadczenie usług publicznych.

Irena Herbst, wymieniając przyczyny, dla których partnerstwo publiczno-prywatne jest coraz szerzej stosowane w Europie i powinno także mieć taką rangę w Polsce, wskazuje na:

- dużą skalę zaniedbań w zakresie usług publicznych, występującą w Polsce od dziesięcioleci,
- silny deficyt środków publicznych (występujący na wszystkich szczeblach),
- wyzwania, przed jakimi stoi władza publiczna w zakresie wykorzystania środków strukturalnych i spójności Unii Europejskiej z *Perspektywy budżetowej 2007–13* (67–90 mld euro) i związaną z tym konieczność wyłożenia własnych funduszy na cele współfinansowania projektów, korzystających z funduszy unijnych,
- niskie umiejętności urzędników w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi i ich eksploatacją (niezależnie od mniejszej efektywności tych urzędników w porównaniu ze standardami europejskimi),
- negatywne konotacje związane z prywatyzacją, która jest wykorzystywana do bieżących gier politycznych, a samo upolitycznienie procesów prywatyzacji nie sprzyja promocji jej zalet w społeczeństwie.

Wszystkie te mankamenty dotyczą w pierwszym rzędzie gmin, powiatów czy województw, które w rozwoju społeczno-gospodarczym lokują się na samym dole drabiny ekonomicznej i które muszą zdwoić wysiłki, aby owe mankamenty pokonać.

W *Perspektywie budżetowej 2007–13* zapewnione zostały środki publiczne Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięć w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego. Są one ukryte w zadaniach, finansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. W praktyce – zarządzanie projektami PPP zależy od instytucji zarządzającej określonymi programami, które szczegółowo wymieniają, jakie inicjatywy przez PPP mogą być realizowane, a także od zasad i procedur, które przez te instytucje są przygotowane i mają związek z zarządzaniem projektami.

I tak na przykład możliwości realizacji projektów w trybie PPP znajdują się w regionalnych programach operacyjnych, za rea-

lizację których odpowiadają urzędy marszałkowskie (np. lubelskie, małopolskie, pomorskie, opolskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, mazowieckie). Programów jest 16, a więc tyle, ile województw i w każdym regionalnym programie szanse na rozwiązanie konkretnego problemu infrastrukturalnego i/lub świadczenia usług publicznych może znaleźć się w innej osi programowej, innym priorytecie lub być ukryte pod inną postacią. Przedmiotem starania się o projekty są bowiem konkretne zadania, spełniające wymagania priorytetów i realizowane w dowolnej formie, a nie partnerstwo publiczno-prywatne.

Takie możliwości zawiera również Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, w ramach którego realizowane są przedsięwzięcia na szczeblu krajowym lub transeuropejskim. Dla upowszechnienia formy PPP jako sposobu realizacji zadań publicznych ważne znaczenie ma także (poza wspólnotowym) prawo krajowe, a w szczególności tzw. nowa ustawa o PPP. Jej zadaniem miało być dostosowanie wymagań ustawy do możliwości finansowych przede wszystkim gmin, gdyż to one głównie odpowiadają za rozwój lokalny⁵.

Jest jednak dowiedzione, że projekty takie mogą być realizowane bez ustawy – wyłącznie na podstawie umowy, której istota tkwi w wyszacowaniu korzyści między partnerami w proporcji do wniesionego wkładu. Ramą prawną dla takiej umowy jest prawo krajowe i prawo Wspólnot, w tym w szczególności polityka konkurencji i pomocy publicznej, a także utrzymane w duchu tych polityk – konkretne wytyczne odnośnie PPP

Szczególnym przykładem regionów zapóźnionych w rozwoju są obszary wiejskie. Kumulują one wszystkie cechy negatywne terenów nieatrakcyjnych dla inwestorów, nisko konkurencyjnych i niemających szans poprawić swojej pozycji bez pomocy programów specjalnie zorientowanych na społeczno-ekonomiczne dysparytety wsi.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–13 jest formą realizacji specjalnej polityki rozwoju zorientowanej na łagodzenie dysparytetów. Politykę tę cechują:

- zewnętrzne (publiczne) źródła finansowania,
- specjalne programy określające cele do osiągnięcia i sposób realizacji tych celów,
- duże zaangażowanie społeczności lokalnych, wyrażające się również we współfinansowaniu (niekiedy minimalnym) projektów,
- tworzenie na szczeblu lokalnym partnerstwa dla rozwoju,
- wybór własnej, lokalnej drogi rozwoju i realizacja własnych, lokalnych pomysłów.

W programie tym, w osi 3 – *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej* – zawarte jest działanie 3.3. *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* oraz działanie 3.4. *Odnowa i rozwój wsi*, gdzie przewidziano – jako beneficjentów pomocy – jednostki wykonujące zadania publiczne „określone w zakresie pomocy”. Program jednak jest tak skonstruowany, że nie ma obowiązku wykorzystania poszczególnych instrumentów w trybie PPP, a jedynie jest taka możliwość. Jednostki wykonujące więc zadania publiczne same decydują o tym, w jakim trybie realizowane będą inwestycje umożliwiające świadczenie bądź poprawę jakości usług publicznych.

Zapotrzebowanie na urządzenia infrastrukturalne nowego typu, pozwalające na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, jest ogromne, a poziom dochodów, pozwalający na zrealizowanie zamierzeń za pomocą środków własnych – zbyt niski. Koncepcja PPP stwarza zaś szanse na pozyskanie przez beneficjenta określonych środków publicznych z UE na dofi-

nansowanie projektu PPP, ale także na pozyskanie środków publicznych krajowych na wkład własny jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do wymogów poszczególnych funduszy, finansujących programy operacyjne lub regionalne, bądź Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Trudności dla regionów i społeczności lokalnych wynikać mogą z dużego stopnia skomplikowania całej procedury w cyklu PPP, gdyż tylko wtedy pojawić się mogą założone korzyści. Lepsze osiągnięcie celów publicznych dokonuje się bowiem w trybie PPP kosztem większych problemów organizacyjnych (perfekcja na każdym etapie). Niezależnie więc od tego, czego projekt dotyczy – musi być zastosowana cała filozofia PPP:

- Uwzględnienie cyklu życia projektu: analizowane być muszą koszty dla całego okresu użytkowania obiektu (na ogół 25–30 lat) włącznie z kosztami planowania, budowy, eksploatacji i kosztami funkcjonowania.
- Optymalny podział ryzyka – optymalny transfer ryzyka: prywatne podmioty przyjmują na siebie od podmiotów publicznych istotne ryzyka. Transfer ryzyka tylko wówczas stwarza największe możliwości osiągnięcia korzyści efektywnościowych, gdy każdy partner przejmuje na siebie te ryzyka, nad którymi potrafi najlepiej zapanować.
- Prawidłowe określenie efektu dla założonego zadania – w przypadku modelu PPP partner publiczny ustala, jakie dla danego projektu są pożądane efekty i o jakiej jakości. Sam sposób osiągnięcia tych efektów zostaje świadomie powierzony partnerom prywatnym. Ich zadaniem jest jak najlepiej wykorzystać w walce konkurencyjnej istniejące możliwości dla innowacji i optymalizacji kosztów.
- Wynagradzanie zorientowane na efekt: partner prywatny odpowiada za jakość swojego działania na podstawie umowy określającej poziom usług. Dobry wynik zostaje finansowo nagrodzony, zły – powoduje finansowe konsekwencje.
- Konkurencja: pożądany efekt projektowy zostaje w otwartym konkursie przyznany temu konsorcjum (firmie), które zobowiąże się do dostarczenia produktu w sposób najbardziej efektywny, przy czym owa efektywność jest zawsze wymierna.

Pamiętać trzeba, że im mniejszy projekt realizowany w trybie PPP i im bardziej istotny dla społeczności lokalnej – tym większy wpływ ta społeczność będzie miała na całą procedurę i tym bardziej trzeba wzmocnić wysiłki, aby nie powstawały wokół takiego projektu konflikty.

Jak budować lokalne/regionalne partnerstwo

Budowanie lokalnego/regionalnego partnerstwa jest w Polsce procesem nowym, i to nie tylko z tego powodu, że partnerstwo publiczno-prywatne wchodzi jako nowa forma realizacji zadań publicznych. Jest to szczególne wyzwanie dla samorządów, które – obok tradycyjnego rozumienia decentralizacji (że jest to przekazanie w ramach ustawy kompetencji administracyjnych władzom niższego szczebla) realizować muszą funkcję polegającą na prawie i zdolności społeczności lokalnych/regionalnych do samodzielnego zawiadywania swoimi sprawami⁶. Wiąże się to z polityczno-prawną odpowiedzialnością władz lokalnych/regionalnych przed mieszkańcami za stan spraw i rezultaty zarządzania publicznego na danym terenie. Każde przedsięwzięcie realizowane w trybie PPP wymaga skomplikowanych zabiegów organizacyjnych, ale szczególne wymogi

stoją przed projektami, realizowanymi przez samorządy lokalne. Projekty te dotyczą na ogół rozwiązań na niewielką skalę i obok filozofii PPP, która została przedstawiona wcześniej, muszą na wszystkich etapach podlegać uspołecznieniu, tj. poddawać się ocenie opinii publicznej i zyskiwać jej przychyłność. Wielkie inwestycje – drogi krajowe, autostrady, stadiony itp. wywołują innego rodzaju reakcje społeczne: ludzie czekają na efekty, aby wygodniej podróżować, oglądać widowiska sportowe w komfortowych warunkach itp. Mobilizacja społeczeństwa przeciwko realizacji jakiegokolwiek wielkiego projektu w trybie PPP jest niemożliwa, bo dla społeczeństwa partnerzy są anonimowi. Inaczej jest w środowiskach lokalnych – tam się wszyscy znają, wszystko o sobie wiedzą, a opinia publiczna jest głównym kryterium wartościowania. Im bliżej więc projekt jest społeczności lokalnej tym bardziej trzeba zwracać uwagę na te działania, które uczynią go jasnym, czytelnym, przejrzystym i pozbawionym wszelkich podstaw do tego, aby lokalna społeczność – przez swoich radnych, ale i bezpośrednio – nie udzieliła mu poparcia.

Jeśli więc mówimy, że każde przedsięwzięcie typu PPP wymaga starannego zaplanowania działań administracyjnych, przy czym plan ten uwzględniać musi właściwą ochronę interesu publicznego, ale i motywy partnerów prywatnych, przystępujących do projektu – to dla społeczności lokalnych musi być jasne, że nie chodzi o prywatę, ale o wybór najkorzystniejszego rozwiązania, które stosunkowo szybko i względnie tanio przeloży się na korzyści dla obywateli. Promocją rozwiązania PPP już na etapie wstępnym musi doprowadzić do akceptacji pomysłu ze strony społeczności lokalnych.

Jeśli mówimy, że działania władz publicznych powinny zmierzać do sprecyzowania założeń i celów konkretnego projektu PPP, oceny wybranego i odpowiednio sprecyzowanego wariantu, a następnie na zaprojektowaniu, negocjowaniu i zawarciu stosownego porozumienia między partnerami – to dla lokalnej opinii publicznej musi być jasne, dlaczego wybrano określony wariant, dlaczego powierzono jego wykonanie partnerowi prywatnemu, dlaczego akurat temu i jakie są gwarancje w umowie, że projekt zostanie zrealizowany w interesie społecznym tylko przez prywatnego wykonawcę.

Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Regulacje i wytyczne UE w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego obowiązują wszystkie kraje członkowskie, co oznacza, że w niektórych kwestiach – np. zamówień publicznych – dowolność jest wyraźnie ograniczona lub niemożliwa. Korzystne jest np. to, że nie ma jednej uniwersalnej metody analizowania projektów PPP. Jeśli Komisja proponuje, aby monitorować kolejne etapy realizacji przedsięwzięcia, jeśli Komisja nie musi bezpośrednio angażować się w etap analiz i oceny wykonalności danego projektu PPP, ponieważ jest to zadanie władz, które decydują się na jego wdrożenie oraz obsługujących je doradców – to władze i doradcy powinni zadbać o to, aby społeczność lokalna była jak najszerzej poinformowana o wszystkich działaniach na wszystkich etapach i aprobowała argumenty. Aby rozumiała przy tym, co było do wyboru przez nas jako inwestorów, a co jest rezultatem prawa wspólnotowego i było obligatoryjne także dla naszego samorządu.

Bez aprobaty społeczności lokalnych samorządy będą miały trudności z realizacją wielu projektów w trybie PPP i nie brak środków finansowych będzie tu przeszkodą.

Komisja Europejska, dla ułatwienia krajom członkowskim przygotowania procedury PPP bez naruszenia prawa Wspólnot, proponuje pewien schemat prawidłowego procesu wdrażania

przedsięwzięć typu PPP⁷, który ma szczególne znaczenie dla zadań realizowanych przez samorządy. Polega on na zwróceniu uwagi na kwestie, które później, po rozpoczęciu realizacji, mogą okazać się kluczowe i na postawieniu wcześniej wielu pytań, aby ograniczyć ryzyka i uczynić projekt wykonalnym.

Praktyczne zadania dla decydentów

Praktyczne zadania dla decydentów oznaczają wykonanie niezbędnych kroków, koniecznych dla powodzenia PPP:

- Wybór struktury PPP najodpowiedniejszej dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia (zbieżnej z jego celami i założeniami) odpowiadającej lokalnym uwarunkowaniom.
- Wypracowanie i rozwijanie mechanizmów postępowania, sprzyjających uproszczeniu i standaryzacji postępowania stron.
- Zapewnienie rozwiązań organizacyjnych, które zagwarantują wysoki poziom zarządzania procesem PPP, zabezpieczających jego przebieg zgodnie z harmonogramem;
- Koordynacja poszczególnych działań i etapów prac.
- Realizm w ocenie własnego doświadczenia i umiejętności w dziedzinie wdrażania PPP; stworzenie odpowiedniego systemu pozyskiwania wiedzy fachowej z zewnątrz, zawsze gdy jest to wskazane (na wszystkich etapach).
- Stworzenie mechanizmów pozwalających na optymalizację wszelkich korzyści, jakie PPP może przynieść jego uczestnikom zgodnie z przyjętymi celami.
- Upowszechnienie wśród wszystkich uczestników przedsięwzięcia wiedzy na temat celów, jakie mają być osiągnięte oraz wyjaśnienie motywów zaangażowania w przedsięwzięcie innych podmiotów. Szczególnie ważne jest, aby władze publiczne uświadomiły sobie (i obywatelom), że partner prywatny ma określony interes w wejściu w projekt i nie uwzględnia życzeń strony publicznej bezinteresownie. Ponieważ motorem sektora prywatnego, a tym samym motywem zaangażowania się we współpracę z partnerem publicznym jest zysk – będzie on tak działał, aby zwrócić mu się poniesione nakłady.

- Wypracowanie rozwiązań instytucjonalnych, które pozwolą na sprawny monitoring współpracy oraz pełną kontrolę wzajemnie uzgodnionych między stronami zobowiązań. Sprawowanie pełnej kontroli nad prawidłowym przebiegiem współpracy nie oznacza, że sektor prywatny ma być pozbawiony wpływu na przedmiot współpracy, czyli na świadczenie usług i rozwój infrastruktury.
- Zapewnienie wpływu na ocenę prawidłowego przebiegu współpracy odbiorcom usług czy produktów, które powstają dzięki realizacji partnerstwa – forma tego wpływu zależy od lokalnych rozwiązań.
- Stworzenie atmosfery zaufania między wszystkimi uczestnikami przedsięwzięcia, co warunkuje ostateczny sukces lub porażkę PPP.

Odpowiedź na powyższe kwestie prowadzi do kolejnego etapu – postawienia przez decydentów wielu pytań.

Pytania dla decydentów

Pytania, które powinny zostać postawione przez decydentów przed rozpoczęciem etapu realizacji projektu mają służyć przede wszystkim minimalizacji ryzyka i wykluczenia zupełnie nieprzewidzianych sytuacji, które jednak można było przewidzieć.

- Czy PPP może być w ogóle wdrożone?
- jakie są konkretne cele dla konkretnego projektu w formie PPP?
- jakie zasoby czy umiejętności konieczne są do przeprowadzenia danego przedsięwzięcia?
- czy istnieje zainteresowanie podjęciem współpracy po stronie prywatnej?
- czy organ administracji samorządowej ma w ogóle świadomość, jak jest przygotowany do tego typu przedsięwzięcia?
- Jakie potrzeby ma zaspokajać dane przedsięwzięcie?
- jakie usługi mają być dostarczone w jego ramach lub też jaka infrastruktura ma powstać w wyniku współpracy między partnerem publicznym a prywatnym?
- z jakich elementów składa się ogólne ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia i kto będzie neutralizował poszczególne jego składniki?
- jaki wariant PPP najlepiej zaspokaja konkretne potrzeby, związane z tym projektem?

Odpowiedzi na te pytania muszą być konkretne, oparte na analizach, gdyż dopiero po uzyskaniu odpowiedzi na te pytania przystąpić można do kolejnego etapu.

- Czy PPP zaowocuje wartością dodaną, i czy spowoduje najkorzystniejsze wykorzystanie zaangażowanych w nie zasobów?
- PPP powinno być wdrażane jedynie w tych przypadkach, w których pozwala na osiągnięcie wymiernych i rzeczywistych korzyści.

Niemieccy eksperci H. Wegner i L.W. Achinger podkreślają, że aby mechanizm PPP można było stosunkowo szybko i celowo zastosować, wskazane jest zastosowanie – lub skorzystanie ze strategii czterech kroków:

1. Intensywne przygotowanie koncepcyjne, co ułatwia dyskusje nad właściwymi modelami PPP i ich najważniejszym włączeniem w cały system organizacyjny, w tym – instytucjonalny.
2. Centralne opracowanie konkretnych wzorcowych umów i wzorcowych dokumentów regulujących współpracę między



Fot. www.fotolia.com



Fot. www.fotolia.com

partnerami uświadamia najważniejsze problemy i pozwala na sprawniejsze pokonanie całego cyklu organizacyjnego.

3. Tylko z pomocą pilotażowych projektów udaje się dostrzec i rozwiązać liczne problemy, toteż niezbędna jest analiza doświadczeń.
4. Potrzebne jest niezależne otoczenie instytucjonalne (organizacje pozarządowe), aby zagwarantować transfer wiedzy ponad granicami projektów i standaryzację dokumentów, w tym – zlecających oraz umożliwiających transparentną ocenę na każdym etapie.

Z wytycznych Komisji Europejskiej wynika także, że cały proces od pomysłu do wdrożenia projektu w trybie PPP tworzy cykl składający się z następujących po sobie faz:

1. fazy wstępnej,
2. szczegółowego określenia projektu,
3. powstania projektu,
4. planowania przetargu i założeń umowy,
5. procedury przetargowej,
6. wdrożenia.

Z wyjątkiem fazy wstępnej wszystkie pozostałe objęte są obowiązkowym monitoringiem.

Kolejnym fazom odpowiadają etapy postępowania, przy czym ich zakres zdefiniowany jest następująco⁸:

1. Przygotowanie regulacji prawnych odpowiedniego szczebla oraz stosownych struktur regulacyjnych.
2. Ocena stopnia, w jakim koncepcja PPP odpowiada konkretnym uwarunkowaniom i potrzebom.
3. Wybór wariantu PPP i zdefiniowanie konkretnej struktury PPP.
4. Zaprojektowanie konkretnych współpracy; wybór najbardziej odpowiedniej procedury przetargowej; uzyskanie wszelkich wymaganych zezwoleń.
5. Przetarg, ocena ofert; negocjacje postanowień kontraktu; zawarcie kontraktu.
6. Prace konstrukcyjne; świadczenie usług; monitoring; realizacja zapisów kontraktu; ewaluacja (ocena).

W każdej fazie i w każdym etapie konieczna jest odpowiedź na pytanie: co jest potrzebne do realizacji przedsięwzięcia typu PPP?

Trafna odpowiedź i określone następstwo czynności pozwala pokonywać stopniowo bariery organizacyjne i ryzyka, pozyskiwać przychylność społeczności lokalnych i budować system zarządzania przedsięwzięciem tak, aby można było projekt wdrożyć efektywnie. Odpowiedź na pytanie, co jest potrzebne do realizacji PPP jest złożona, a zakres obowiązków zależy od fazy i od etapu i jest definiowany następująco:

1. Odpowiedni system prawny; zdolność instytucjonalna na szczeblu centralnym i na szczeblu beneficjenta; polityka ogólnopaństwowa w zakresie PPP; połączenie przedsięwzięć z projektami i priorytetami UE; harmonizacja przepisów z wymogami prawa wspólnotowego.
2. Pożądany poziom dochodowości przedsięwzięcia; szczegółowe rozeznanie co do przeszkód i ograniczeń współpracy w ramach PPP; dobre rozeznanie co do zainteresowania projektem ze strony sektora prywatnego; rozpoznanie w zakresie prawdziwych kosztów świadczenia usług, będących przedmiotem PPP.
3. Ocena potrzeb w zakresie, którego dotyczy projekt; alokacja ryzyka, wyliczenie poszczególnych elementów PPP, skonstruowanie budżetu, bilans oczekiwań wobec PPP.
4. Wykorzystanie PPP w procesie planowania; przygotowanie procedury przetargowej i specyfikacji; oczekiwania pod adresem dostawcy kapitału – podmiotów finansujących przedsięwzięcie; ocena finansowa i społeczno-ekonomiczna.
5. Otwartość i przejrzystość w procedurach przetargowych; prowadzenie przetargu w sposób pozwalający na prawdziwą konkurencyjność; szczegółowe udokumentowanie i uargumentowanie procesu wyłonienia partnera.
6. Posiadanie efektywnych struktur, pozwalających na wdrożenie przedsięwzięcia; efektywna organizacja pracy.

Komisja Europejska podkreśla ponadto, że władze publiczne mają obowiązek zwracania uwagi na liczne przeszkody, które na różnych etapach mogą utrudniać lub uniemożliwiać realizację przedsięwzięć typu PPP.

Budowanie lokalnego partnerstwa i rozpowszechnianie koncepcji PPP jest i będzie trudne, a to głównie z powodu uprzedzeń wielu społeczności lokalnych (w tym także ich przedstawicieli – radnych, wójtów, burmistrzów, starostów, marszałków) do prywatnego biznesu. W wielu przypadkach barierą nie do pokonania są występujące ryzyka i choć istnieją one w przypadku każdego projektu – połączenie publicznego z prywatnym rodzi najgorsze obawy. Pokonywanie tych obaw i uprzedzeń wymaga dobrych przykładów wykorzystania sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych i promowanie PPP jako rozwiązań dających korzyści społecznościom lokalnym.

Ryzyko w przedsięwzięciach typu PPP

Podobnie, jak wszystkie inne – projekty PPP wiążą się z różnymi typami ryzyka. Szacowanie ryzyka (prawdopodobieństwa wystąpienia, jego potencjalnego wpływu na przedsięwzięcie, kwalifikacja ryzyka, rozmieszczenie ryzyka) są elementem zarządzania PPP. Podział ryzyka jest kluczowym elementem współpracy między partnerami. Dylemat polega na tym, że z jednej strony – władze publiczne powinny starać się jak najwięcej odpowiedzialności za realizowane przedsięwzięcie przekazać sektorowi prywatnemu, z drugiej zaś strony muszą być świadome, że nie uwolnią się całkowicie od ryzyka, a im więcej tej odpowiedzialności poniesie sektor prywatny, tym większych korzyści będzie oczekiwać za swe zaangażowanie.

W przytaczanych wskazówkach Komisji Europejskiej dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego wymienia się:

- Ryzyko związane z osiągnięciem odpowiedniego poziomu dochodów.
- Ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego.
- Ryzyko związane z pracami konstrukcyjnymi.
- Ryzyko związane z operacjami walutowymi (ryzyko kursowe).
- Ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć typu PPP.
- Ryzyko polityczne.
- Ryzyko związane z przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego obszarów, na których wdrażane jest przedsięwzięcie.
- Ryzyko ukrytych wad.
- Ryzyko (braku) publicznej akceptacji.
- Ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług.
- Ukryty protekcyjizm.

Niezależnie od tego, że zarządzanie ryzykiem jest częścią zarządzania PPP w ogóle – nie zawsze istnieje możliwość dokładnego rozpoznania i oszacowania ryzyka. Szczegółowe analizy, które są czasochłonne i kosztowne, nie zawsze prowadzą do prawidłowych wniosków, gdyż niejednokrotnie opierają się na błędnych założeniach.

Generalnie – co do zasady – każda ze stron powinna przejmować odpowiedzialność za te elementy wspólnego przedsięwzięcia, z którymi poradzi sobie lepiej i sprawniej niż dru-

ga strona. Polityczne ryzyko jednak w całości ponosi strona publiczna i wiąże się ono np. z utratą kontroli nad procesem budowy infrastruktury lub świadczenia usług publicznych czy też obniżenia ich jakości.

Politycznym ryzykiem jest także obarczony brak społecznej akceptacji lub społeczny sceptycyzm (jeśli występuje w formie łagodniejszej). Z prawa do samorządu wynika bowiem, że samodzielnosc władz terenowych (samorządów) zawiera w sobie mechanizm odpowiedzialności władzy politycznej przed wspólnotą regionalną czy lokalną.

Projekty infrastrukturalne mogą budzić protesty społeczności lokalnych. Konflikty mogą prowadzić także do bojkotu usług przez klientów nieprzyzwyczajonych np. do odpłatności usług przekazanych w ich odczuciu „nagle i niesprawiedliwie” przedsiębiorstwom prywatnym. Nagłe konflikty wokół projektu mogą prowadzić do jego storpedowania, co w konsekwencji prowadzi do opóźnienia w harmonogramie, wypłaty określonych rekompensat poszkodowanym, psując wizerunek PPP w społecznym odbiorze. Winą za tego typu zdarzenia zawsze obciążana jest władza. Sceptycyzm społeczny może być szczególnie silny, jeśli jako strona prywatna pojawia się partner zagraniczny. Niechęć do kapitału zagranicznego w wielu regionach i środowiskach jest nadal bardzo silna, przy czym niejednokrotnie znajduje ona wyraz w postaci publicznych manifestacji czy bojkotu.

Dlatego Komisja Europejska zaleca, aby inwestorzy przeprowadzili stosowne analizy nastrojów i oczekiwań społecznych przed rozpoczęciem projektu i aby na wszystkich etapach funkcjonowania PPP był możliwie szeroki dostęp do informacji, transparentność procedur i współpraca ze społecznościami lokalnymi i ich reprezentantami. ■

Autorka jest prof. dr. hab. Pracuje w Szkole Głównej Handlowej i Wyższej Szkole Ekonomicznej ALMAMER.

Przypisy

1 W rozumieniu polityk Wspólnoty polityka regionalna jest polityką nastawioną na zmianę struktur społeczno-gospodarczych, realizowaną przez same regiony, polegającą na zastosowaniu instrumentów lub działań, przyczyniających się do poprawy tych struktur. W tym celu w każdej perspektywie budżetowej Wspólnota określa cele strategiczne dla tej polityki (priorytety), zadania, które mogą przyczynić się do ich realizacji, wielkość i sposoby publicznego finansowania (w tym ze środków UE) oraz sposoby zarządzania. Kraj członkowski przedkłada Komisji Europejskiej do zaakceptowania własny plan strategiczny odzwierciedlający sposób realizacji tych priorytetów (kolejność priorytetów, wielkość zaproponowanych środków na ich realizację, wybór działań niezbędnych do realizacji celów itp.). M. Sakowicz: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Wyd. SGH, Warszawa 2007.

2W dokumencie *Greek Paper on Public Private and Community Law on Public Contracts and Concessions* z 30 kwietnia 2004, Komisja Europejska uznaje, że termin PPP odnosi się do form współpracy między władzami publicznymi a sektorem prywatnym, przy czym ich celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania lub utrzymywania infrastruktury, służącej dostarczeniu określonej usługi. Z tego widać, że PPP może występować w różnych formach. M. Sakowicz zwraca uwagę, że tylko dwa kraje (Irlandia i Brazylia) unormowały partnerstwo publiczno-prywatne specjalnymi ustawami. Por. M. Sakowicz, tamże, s. 206

3I. Herbst, *Co to jest PPP?*, w: „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 1/2007, maj 2007, s. 63.

4B. Opałka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej*, w: *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmaty współczesności*, SGH, Warszawa 2003, s. 393–4.

5 Jednostki samorządu terytorialnego mają teraz – zgodnie z ustawą – przygotować wariant publiczny i udokumentować jego zasadność, co powinno być łatwiejsze niż prowadzenie analizy ryzyka i analizy hipotetycznej na wariancie teoretycznym, co było przewidziane w starej ustawie. Nowela także definiuje najkorzystniejszą ofertę jako prezentującą najkorzystniejszy bilans kryteriów odnoszących się do przedmiotu przedsięwzięcia, w tym – terminów i wysokości uiszczania wynagrodzenia lub wnoszenia wkładu własnego oraz podziału zadań i rodzajów ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

6 Por. art. 3 ust. 1 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, sporządzonej w Strasburgu 15.10.1985 r.

7 B. Korbus, *Jak wdrożyć udany projekt PPP?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 7–9.

8 Na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej *Guidelines for successful public-private partnerships*, European Commission – DG Regional Policy, Brussels 2003 oraz *Jak wdrożyć...* op. cit. s. 9.