

Adam Kotas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO FORMA FINANSOWANIA INWESTYCJI PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE BUDOWNICTWA NIERUCHOMOŚCI KOMUNALNYCH

Wprowadzenie

Skala przemian politycznych, gospodarczych i społecznych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 r., które w ostatniej dekadzie ewoluują wskutek wstąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej, powoduje, że administracja publiczna staje przed koniecznością realizacji systematycznie rosnącej liczby zadań publicznych¹. Począwszy od 1989 r., zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli stało się zadaniem własnym gmin². Na przestrzeni tego okresu zapotrzebowanie obywateli na pomoc mieszkaniową nieustannie rośnie³. Samorządy z reguły nie dysponują odpowiednim zasobem lokalowym oraz brakuje im funduszy na budowę nowych budynków. Ograniczone możliwości uzyskania wsparcia ze środków rządowych i brak środków własnych zmuszają gminy do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania inwestycji mieszkaniowych. Sposobność pozyskania na własność lokali komunalnych, przy jednoczesnym braku konieczności poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych, daje samorządowi partnerstwo publiczno- prywatne (PPP). Doświadczenia różnych państw pokazują, że zadania

¹ D.M. Hajdys, Uwarunkowania partnerstwa publiczno- prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 13.

² Zadanie nałożone na gminy ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

³ A. Szelańska, Partnerstwo publiczno- prywatne jako alternatywna forma finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 550.

publiczne mogą być pomyślnie wykonywane w partnerstwie z sektorem prywatnym oraz stanowić wzór implementacji kapitału prywatnego w prowadzenie i finansowanie inwestycji oraz świadczenie usług publicznych⁴.

Światowa tendencja do prywatyzowania gospodarki, w tym prywatyzowania realizacji zadań publicznych, przyczynia się do coraz większej powszechności procesów współdziałania sektorów publicznego i prywatnego⁵. Partnerstwo publiczno-prywatne, jako jedna z metod wykonywania zadań publicznych, wiąże się z możliwością uzyskania, w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia, korzyści dla interesu publicznego, przewyższających korzyści możliwe do uzyskania w przypadku realizacji tego przedsięwzięcia we własnym zakresie. Źródłem tych korzyści jest udział w partnerstwie publiczno-prywatnym sektora prywatnego – z jego kapitałem, wiedzą, umiejętnościami oraz doświadczeniem. Warunkiem koniecznym do ich uzyskania jest odpowiedni (optymalny) podział ryzyka przedsięwzięcia między sektor publiczny a inwestorów prywatnych, zgodny z ich przygotowaniem do kontrolowania określonych rodzajów ryzyka⁶.

Celem niniejszego artykułu jest analiza partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy finansowania inwestycji publicznych na przykładzie budownictwa nieruchomości komunalnych. Metodą badawczą zastosowaną przez autora jest analiza krajowej oraz światowej literatury przedmiotu oraz case study research.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na przykładzie budownictwa nieruchomości komunalnych

Inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki sektora publicznego często napotykały i napotykają na barierę finansową, tj. brak wystarczającej ilości środków publicznych z przeznaczeniem na nowe zadania inwestycyjne. Z powodu permanentnego braku publicznych środków inwestycyjnych pojawiła się koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które w zamyśle ma zwiększyć skuteczność i ułatwić realizację podstawowych zadań jednostkom publicznym⁷. Wobec szczupłości środków finansowych pozostających w dyspozycji podmiotów publicznych, i ograniczonych możliwości podwyższenia obciąż-

⁴ O. Lissowski, Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne, Wydawnictwo Naukowe CONTACT, Poznań 2009, s. 150.

⁵ S. Connolly, A. Munro, Economics of the Public Sector, Prentice Hall Europe, London 1999, s. 413.

⁶ A. Cenker, Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój, „Bank i Kredyt” maj 2008.

⁷ B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentynowicz, Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści [w:] Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego, red. M. Oliński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2006, s. 3.

żeń fiskalnych, a także w celu zahamowania rosnących zadłużeń państw w wielu krajach, podejmowane są różne próby zwiększenia partycypacji sektora prywatnego w realizację części zadań publicznych⁸. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę wspierania lub powierzania zadań publicznych, w szczególności w zakresie inwestycji i usług, wskazującą na udział zarówno podmiotu publicznego, jak i prywatnego⁹. Za pomocą umów o PPP mogą być wykonywane zadania publiczne, które organy administracji publicznej musiałyby realizować samodzielnie, albo zamawiając realizację konkretnych usług publicznych w trybie zamówień publicznych, albo też konstruując odrębną jednostkę administracyjną¹⁰.

Istnieje wiele definicji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Termin ten najprościej określić można jako powiązania pomiędzy usługodawcami publicznymi i prywatnymi, w wyniku których obydwaj wnoszą specyficzny wkład do wspólnego procesu świadczenia usług¹¹. Moszoro definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako przedsięwzięcia o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających¹². Wojewnik-Filipkowska pisze, iż partnerstwo publiczno-prywatne to forma współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie realizacji inwestycji lub zarządzania nimi¹³. Nogalski definiuje z kolei pojęcie to jako długoterminową umowę między podmiotami publicznymi i prywatnymi, w wyniku których obydwaj wnoszą specyficzny wkład do wspólnego procesu świadczenia usług statutowych partnera publicznego¹⁴. W opinii J. Stefanowicza mianem PPP należy określać wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych¹⁵.

⁸ P. Banasik, Geneza partnerstwa publiczno-prywatnego i aktualny stan prawny [w:] Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście EURO 2012, red. E. Grzegorzewska-Mischka, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010, s. 7.

⁹ K. Bandarzewski, Prywatyzacja zadań publicznych [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2007, s. 341.

¹⁰ D. Kijowski, Umowy w administracji publicznej [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 290-291.

¹¹ D. Budäus, Modelle zur Privatisierung der Finanzierung öffentlicher Infrastruktur auf kommunaler Ebene [w:] Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, L.F. Neumann, Berlin 1995.

¹² M. Moszoro, Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych, w sferze użyteczności publicznej, SGH, Warszawa 2005, s. 49.

¹³ A. Wojewnik-Filipkowska, Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 189.

¹⁴ B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentynowicz, op. cit., s. 3.

¹⁵ J.A. Stefanowicz, Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne, <http://www.freepress.org.pl/>.

Europejska Komisja Gospodarcza ONZ przyjęła, że istotą współpracy w ramach PPP jest dostarczenie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie, przy jednoczesnym zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie oraz na poziomie zapewniającym rozwój gospodarczy i podnoszenie jakości życia. W prawie wspólnotowym Unii Europejskiej nie ma oficjalnej definicji PPP. Komisja Europejska w *Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* określa PPP jako formę współpracy pomiędzy sektorami publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług z reguły dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować¹⁶.

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym¹⁷. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, kluczowym elementem PPP, często uznawanym za najważniejszy, jest podział zadań i ryzyka między partnerów. W podziale zadań i ryzyka upatruje się również podstawowego waloru partnerstwa umożliwiającego najlepsze wykorzystanie potencjału, wiedzy i umiejętności sektora prywatnego i publicznego oraz osiągnięcie swoistego efektu synergii, objawiającego się wysoką jakością przedsięwzięcia, łączącą dbałość o dobro wspólne z ekonomiczną efektywnością¹⁸.

Podstawową cechą kontraktów PPP jest to, że ich realizacja odbywa się na podstawie wieloletniej, notarialnej umowy cywilno-prawnej, zawieranej pomiędzy przykładowo jednostką samorządową a podmiotem prywatnym. Strony umowy kształtują swoje prawa i obowiązki w sposób dowolny w ramach obowiązującego prawa¹⁹.

Implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna przynieść korzyści trzem stronom: społeczeństwu jako ostatecznemu użytkownikowi infrastruktury, podmiotom publicznym odpowiedzialnym za dostarczenie usług publicznych, oraz partnerom prywatnym zainteresowanym zwrotem z swojego

¹⁶ European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, 2003.

¹⁷ Niezbędnik PPP dla debutantów samorządowych, *Investment Support*, styczeń 2011, s. 2.

¹⁸ P. Banasik, *op. cit.*, s. 18.

¹⁹ B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentyłowicz, *op. cit.*, s. 4.

kapitału²⁰. Realizacja projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wymusza lepsze przygotowanie projektów, terminowość i oszczędność, lepiej wykorzystuje kompetencje poprzez podział zadań oraz ryzyka pomiędzy sektor publiczny i prywatny, uwzględnia pełen cykl życia projektu, łączy odpowiedzialność za inwestycję i eksploatację infrastruktury, uwzględnia pełen rachunek korzyści oraz kosztów budowy i użytkowania infrastruktury, zachęca do poszukiwania różnych źródeł finansowania²¹.

Decyzja o realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego powinna być podjęta tylko wtedy, kiedy wykorzystanie PPP prowadzi do uzyskania większych korzyści niż w wyniku zastosowania innych metod realizacji danego przedsięwzięcia²². Kryterium wartości dodanej jest powszechnie stosowane w wielu krajach i często jest obecne w przepisach regulujących funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska²³ wyraża pogląd, że partnerstwo publiczno-prywatne w żadnym wypadku nie stanowi jedyne ani *a priori* lepszego rozwiązania i należy je uwzględniać tylko w sytuacji, gdy można wykazać, że jego zastosowanie przyniesie wartość dodaną w porównaniu z innymi podejściami, gdy może być skutecznie wdrażane oraz jeżeli wszystkie strony mogą osiągnąć swoje cele. W Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁴ rozstrzyga, iż poprzez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. PPP może być sposobem realizacji inwestycji, jeśli przynosi to korzyści dla interesu publicznego, przewyższające korzyści realizacji tego przedsięwzięcia w tradycyjny sposób²⁵.

W obliczu niezadowolenia społecznego ze spełniania roli inwestora i operatora przez sektor publiczny oraz z powodu niedoborów fiskalnych wobec ogromnych potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury PPP staje się coraz bardziej popularną formą aktywności finansowania inwestycji²⁶.

²⁰ K. Brzozowska, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 7.

²¹ Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (<http://www.ppp.gov.pl>).

²² A. Cenkier, op. cit.

²³ Komisja Europejska, *Wytoczne dla udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Dyrektoriat Generalny Polityki Regionalnej, 2003.

²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100).

²⁵ R.E. Spekman, L.A. Isabella, T.C. MacAvoy, *Alliance Competence: Maximizing the Value of Your Partnerships*, Wiley, New York 2000.

²⁶ K. Brzozowska, op. cit., s. 30.

Warto podkreślić, iż nie można powiedzieć o PPP, że stanowi jedyną lub najlepszą alternatywę. Ta forma finansowania realizacji inwestycji powinna zostać uwzględniona tylko w sytuacji, gdy można wykazać, iż jej zastosowanie będzie generowało najwyższą wartość dodaną (*value for money*), w zestawieniu z innymi podejściami, oraz jeżeli w ramach partnerstwa wszystkie strony mogą osiągnąć swoje cele.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷ władze samorządowe na poziomie gminy stały się odpowiedzialne za komunalne budownictwo mieszkaniowe. Mieszkania komunalne stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych. Mimo przeciętnego stałego wzrostu zamożności społeczeństwa po 1989 r., nieustannie rośnie zapotrzebowanie obywateli na pomoc mieszkaniową gminy. Jednocześnie postępujący proces dewastacji i braku remontów powodują ciągle uszczuplenie zasobów lokalowych. W świetle powyższego wiele samorządów staje wobec konieczności budowy nowych lokali przy jednoczesnym braku wystarczających do tego zasobów pieniężnych. Pewne możliwości prawne daje gminom art. 20 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁸, na podstawie których gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód, pobierając od podnajemców niższy czynsz niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Powyższe rozwiązanie pozwala gminie uniknąć wydatków związanych z wytworzeniem lokali, ale wiąże się z ponoszeniem przez gminę wydatków w obcy majątek.

Możliwość pozyskania na własność lokali komunalnych, przy jednoczesnym braku konieczności poniesienia wysokich nakładów początkowych, daje gminie partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Dzięki zastosowaniu PPP partner prywatny w okresie najmu lokalu przez gminę mógłby być także odpowiedzialny za naprawy, remonty i zapewnienie odpowiedniego stanu lokali komunalnych. Stworzenie optymalnego modelu współpracy z partnerem prywatnym, z uwzględnieniem przeniesienia kluczowych kategorii ryzyka (budowy, dostępności) na stronę prywatną, przy jednoczesnym braku wpływu realizowanej inwestycji na wskaźniki zadłużenia sektora publicznego²⁹, jest przedmiotem zabiegów coraz większej liczby samorządów w Polsce.

²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.).

²⁹ Zgodnie z zaleceniami Eurostatu, dotyczącymi podziału ryzyka w projekcie PPP – New Decision of Eurostat on Deficit and Debt, Treatment of Public-Private Partnerships, Eurostat, 2004.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne w realizacji inwestycji budownictwa komunalnego na przykładzie Gminy Miasta Wąbrzeźno

Gmina Miasto Wąbrzeźno zmagają się z klasycznymi problemami w obszarze realizacji zadań wynikających z polityki mieszkaniowej. Brak środków własnych wobec dużych oczekiwań społecznych skłonił gminę do poszukiwania rozwiązań, które pozwolą na zaangażowanie na te cele kapitału prywatnego. Przedsięwzięcie pn. „Budowa budynku mieszkalnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego” jest odpowiedzią na silną potrzebę inwestycji w obszarze budownictwa komunalnego.

W dniu 17 stycznia 2014 r. Gmina Miasto Wąbrzeźno ogłosiło dialog konkurencyjny na zadanie pn.: Budowa budynku mieszkalnego w formie PPP w Wąbrzeźnie³⁰. Zgodnie z ogłoszeniem przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie, budowa, finansowanie, zarządzanie i eksploatacja budynku mieszkalnego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego w mieście Wąbrzeźno, ul. Macieja Rataja, na działce nr 19, która stanowić będzie wkład własny podmiotu publicznego do przedsięwzięcia. Grunt, jaki gmina zamierza wnieść jako wkład własny do PPP, zostanie przekazany partnerowi prywatnemu w formie nieodpłatnego użyczenia, przy czym partner publiczny zastrzega sobie prawo do negocjacji sposobu przekazania gruntu na etapie dialogu konkurencyjnego. Zakres inwestycji obejmuje także zagospodarowanie terenu wokół budynku mieszkalnego, a w szczególności wykonanie drogi, chodnika, placu zabaw, wiaty na śmietnik oraz odwodnienie terenu.

Budowa budynku mieszkalnego wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu obejmuje m.in.:

- wykonanie projektu budowlano-wykonawczego,
- budowę zaprojektowanego budynku,
- wykonanie infrastruktury technicznej, tj. m.in. przyłącza wody i sieć wodociągowa ppoz., przyłącza kanalizacji sanitarnej, oświetlenia budynku.

Przewidywane dane wielkościowe przedmiotowej inwestycji:

- powierzchnia zabudowy – ok. 570,00 m²,
- powierzchnia użytkowa mieszkań – ok. 1010,00 m²,
- kubatura budynku – ok. 6154,00 m³,

³⁰ Ogłoszenie o dialogu konkurencyjnym na zadanie pn.: Budowa budynku mieszkalnego w formie PPP w Wąbrzeźnie dostępne jest na stronie: <http://bip.wabrzezno.com/portal.php?aid=12959921744d3f456e8ca3b> (stan na dzień 15.02.2014).

- liczba mieszkań w budynku – 30 (w tym: 10 mieszkań jednopokojowych o pow. ok. 25 m², 15 mieszkań dwupokojowych o pow. ok. 35 m² oraz 5 mieszkań dwupokojowych o pow. ok. 45 m²).

Zakres prac projektowych i robót budowlanych został szczegółowo opisany przez podmiot publiczny w programie funkcjonalno-użytkowym³¹.

W trakcie dialogu konkurencyjnego zostanie ustalony ostateczny czas realizacji przedsięwzięcia. Podmiot publiczny zakłada, że maksymalnie umowa zostanie zawarta na 240 miesięcy.

Podmiot publiczny ustalił następujące kryteria oceny ofert, składanych przez potencjalnych partnerów prywatnych: cena, wysokość opłaty za dostępność, długość umowy oraz podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem.

Jednym z celów wzajemnej współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego jest korzystny dla obu stron podział ryzyka związanego z realizacją inwestycji. W zakresie ryzyka popytu Gmina Miasto Wąbrzeźno będzie jedynym najemcą lokali mieszkalnych wybudowanych przez partnera prywatnego. Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do pobierania korzyści z przedsięwzięcia. Partner prywatny będzie zobowiązany zachować pełną dostępność przedsięwzięcia zgodnie z przyjętymi w umowie standardami przez cały okres wykonywania umowy. W przypadku naruszenia standardów umownych opłata za dostępność za okres rzeczywistego ograniczenia dostępności przedsięwzięcia ulegnie obniżeniu. W razie wstrzymania pełnej dostępności polegającej na naruszeniu standardu umownego z innych powodów, np. z powodów leżących po stronie partnera prywatnego i nieusunięciu naruszenia w terminie wskazanym w umowie, należna partnerowi prywatnemu rata opłaty za dostępność za dany okres będzie ulegać obniżeniu o część odpowiadającą powierzchni lokali komunalnych, wyłączonych z pełnej dostępności dla podmiotu publicznego, pomnożona przez czas wyłączenia z pełnej dostępności. Natomiast w przypadku wstrzymania pełnej dostępności lokali komunalnych dla Gminy Miasto Wąbrzeźno powierzchni lokali przez cały okres rozliczeniowy, za dany okres rozliczeniowy partnerowi prywatnemu opłata za dostępność nie będzie przysługiwać. Niezależnie od powyższego, umowa będzie przewidywać system kar umownych w razie uchybień przez partnera prywatnego standardom wykonywania umowy.

³¹ Załącznik nr 1 do ogłoszenia – Program funkcjonalno-użytkowy dla zadania Budowy budynku mieszkalnego w Wąbrzeźnie przy ul. Macieja Rataja na dz. Nr 19/5 w obrębie ew. 3 miasta Wąbrzeźna nr KW TO1W/00008499/2.

Reasumując, zakres przedsięwzięcia, jako wyjściowy dla dialogu konkurencyjnego z potencjalnymi partnerami prywatnymi, można określić następująco:

- a) partner prywatny wybrany zostanie w trybie Prawa Zamówień Publicznych;
- b) umowa o PPP zostanie zawarta na okres maksymalnie 20 lat;
- c) partner prywatny zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje w całości roboty budowlane w zakresie budowy budynku mieszkalnego i będzie ponosić wydatki eksploatacyjne związane z zarządzaniem powstałym obiektem;
- d) grunt, jaki gmina zamierza wnieść jako wkład własny do PPP zostanie przekazany partnerowi prywatnemu w formie nieodpłatnego użyczenia;
- e) po zakończeniu budowy lokali mieszkalnych partner prywatny udostępni je Gminie Miastu Wąbrzeźno;
- f) wynagrodzenie partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia będzie pochodzić z płatności realizowanych przez Miasto w postaci opłat za dostępność płatnych w terminach i wysokościach ustalonych w umowie o PPP;
- g) podstawą kalkulacji opłaty za dostępność będą poniesione przez partnera prywatnego koszty robót budowlanych, koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem obiektu, koszty kapitału oraz zysk;
- h) miasto uzyska od partnera prywatnego lokale mieszkalne z przeznaczeniem na prowadzenie własnej polityki mieszkaniowej;
- i) miasto będzie zawierać umowy z najemcami lokali komunalnych i pobierać z tego tytułu czynsze, przy czym wysokość pobranych czynszów z tytułu najmu lokali komunalnych nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego z tytułu umowy o PPP.

Umowa o PPP powinna zostać tak skonstruowana, aby zapewnić neutralność realizowanej przez Gminę Miasto Wąbrzeźno inwestycji na wskaźniki zadłużenia sektora publicznego³².

Powyższe rozważania wskazują, że PPP często jest równorzędnym bądź nawet znacznie korzystniejszym sposobem realizacji budownictwa komunalnego. Umożliwia ono nabycie samorządowi inwestycji niejako na „kredyt”, który nie będzie wliczał się do długu publicznego.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia udział inwestorów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych, a w szczególności w ponoszeniu związaneego z tym ryzyka³³. Możliwość przeniesienia ryzyka na partnerów prywatnych,

³² Zgodnie z zaleceniami Eurostatu dotyczącymi podziału ryzyka w projekcie – New Decision of Eurostat on Deficit and Debt, Treatment of Public-Private Partnerships, Eurostat, 2004.

³³ Li B. Akintoye, P.J. Edwards, C. Hardcastle, Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry, “Construction Management and Economics” 2005, Vol. 23, No. 5, s. 459-471.

w połączeniu z ich znacznie lepszym przygotowaniem do prowadzenia działalności gospodarczej, jest podstawowym źródłem korzyści dla interesu publicznego, których sektor publiczny nie jest w stanie uzyskać, wykonując zadania publiczne we własnym zakresie. Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego z reguły prowadzi do zwiększenia dostępności usług publicznych, a także poprawy ich jakości, co potwierdzają doświadczenia wielu krajów³⁴.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jedną z form realizacji zadań publicznych i może stanowić sposób realizacji analizowanego przedsięwzięcia, jeżeli będzie ono dla interesu publicznego bardziej korzystne aniżeli inne sposoby jego realizacji. Miarą korzyści, zgodnie z postanowieniami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest w szczególności możliwość dokonania oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego oraz polepszenie standardu świadczonych usług. Ponadto każde przedsięwzięcie typu PPP powinno być rozważone pod kątem jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz możliwości zmierzenia wyceny dostarczanych w ramach PPP usług, z uwzględnieniem stworzonej w celu ich świadczenia infrastruktury.

Literatura

- Akintoye L.B., Edwards P.J. Hardcastle C., Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry, "Construction Management and Economics" 2005, Vol. 23, No. 5.
- Banasik P., Geneza partnerstwa publiczno-prywatnego i aktualny stan prawny [w:] Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście EURO 2012, red. E. Grzegorzewska-Mischka, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010.
- Bandarzewski K., Prywatyzacja zadań publicznych [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.
- Brzozowska K., Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Budäus D., Modelle zur Privatisierung der Finanzierung öffentlicher Infrastruktur auf kommunaler Ebene [w:] Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, L.F. Neumann, Berlin 1995.
- Cenkier A., Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój, „Bank i Kredyt” maj 2008.
- Connolly S., Munro A., Economics of the Public Sector, Prentice Hall Europe, London 1999.
- European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003.

³⁴ M. Laffin, J. Liddle, New Perspectives on Partnership, "International Journal of Public Sector Management" 2006, Vol. 19, No. 3.

- Hajdys D.M., Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
<http://bip.wabrzezo.com/portal.php?aid=12959921744d3f456e8ca3b>.
- Kijowski D., Umowy w administracji publicznej [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Komisja Europejska, Wytyczne dla udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Dyrektoriat Generalny Polityki Regionalnej, 2003.
- Laffin M., Liddle J., New Perspectives on Partnership, "International Journal of Public Sector Management" 2006, Vol. 19, No. 3.
- Lissowski O., Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne, Wydawnictwo Naukowe CONTACT, Poznań 2009.
- Moszoro M., Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych, w sferze użyteczności publicznej, SGH, Warszawa 2005.
- New Decision of Eurostat on Deficit and Debt, Treatment of Public-Private Partnerships, Eurostat, 2004.
- Nogalski B., Szreder J., Walentynowicz P., Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści [w:] Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego, red. M. Oliński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2006.
- Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (<http://www.ppp.gov.pl>).
- Program funkcjonalno-użytkowy dla zadania Budowy budynku mieszkalnego w Wąbrzeźnie przy ul. Macieja Rataja na dz. Nr 19/5 w obrębie ew. 3 miasta Wąbrzeźna nr KW TO1W/00008499/2.
- Spekman R.E., Isabella L.A., MacAvoy T.C., Alliance Competence: Maximizing the Value of Your Partnerships, Wiley, New York 2000.
- Stefanowicz J.A., Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne, <http://www.freepress.org.pl/>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100).
- Wojewnik-Filipkowska A., Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych, CeDe-Wu, Warszawa 2008.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FORM
OF FINANCING PUBLIC INVESTMENTS – CASE STUDY
OF MUNICIPAL BUILDING PROPERTY**

Summary

Public-Private Partnership is one of possibilities for supporting investment process. Public partner has limited funds and cooperation with private partner give possibilities for realization of social needs and planning investment process. Limited possibilities obtaining support from the government and lack of capital, forcing municipalities to seek alternative methods of financing municipal investments. The opportunity to acquire the ownership of community housing units, in the absence of co-necessity to incur high investment, giving local-government public-private partnership. The experience of different countries show that public tasks can be successfully carried out in partnership with the private sector and can provide a specific pattern of implementation of private capital in the conduct and financing of investments and the provision of public services. The main aim of this article is to analyze public-private partnership as a form of financing public investment in municipal real estate construction example.