

## Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjna forma rozwoju szkół wyższych

### Wprowadzenie

Od roku 2008 jesteśmy świadkami postępującego kryzysu finansów publicznych w rozwiniętych i rozwijających się państwach całego świata. Zauważalne załamanie się systemów finansowania usług publicznych związane jest głównie z wystąpieniem na przełomie lat 2007/2008 Wielkiej Recesji<sup>1</sup> gospodarczej, ale również nie bez znaczenia są negatywne trendy demograficzne w większości „cywilizowanych” (w szczególności wysoko rozwiniętych) krajów świata (mowa tu o „stagnacji” urodzeń albo nawet o ujemnym tempie przyrostu naturalnego) oraz zwiększone wymagania obywateli w zakresie między innymi ochrony zdrowia, usług komunalnych, transportu etc. Wymownym przykładem jest sytuacja Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie w 2013 r. ustalono, że około 32% infrastruktury głównych dróg znajduje się w bardzo złym albo względnie złym stanie technicznym, przy jednoczesnym zwiększającym się natężeniu ruchu drogowego i zwiększającej się liczbie korków ulicznych<sup>2</sup>. Przy czym zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji we wskazaną infrastrukturę remontów, przebudowy i budowy dróg przekracza możliwości budżetów poszczególnych miast i stanów.

Zgodnie z obserwowanymi na świecie tendencjami partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest rozwiązaniem, które może znacząco

---

<sup>1</sup> J.E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, Warszawa 2010, s. 1–4.

<sup>2</sup> Podano za: R.R. Geddes, B.L. Wagner, *Why do U.S. States Adopt Public-Private Partnership Enabling Legislation?*, „Journal of Urban Economics” 2013, vol. 78, s. 30–41.

poprawić sytuację niedofinansowania usług i sektora finansów publicznych. Współcześnie PPP staje się coraz powszechniejszą alternatywą dla tradycyjnych form realizacji zadań publicznych. Wskazany kryzys gospodarczy jest istotną przyczyną czynienia znacznych oszczędności w wydatkach publicznych praktycznie wszystkich państw Unii Europejskiej. Także niedawna Wielka Recesja implikuje konieczność stopniowego zmniejszania środków w ramach funduszy strukturalnych, przeznaczanych na cele równoważenia rozwoju poszczególnych krajów członkowskich. W sytuacji zaś rosnących potrzeb społecznych w zakresie infrastruktury publicznej (transportowej, zdrowia i innych) rządy oraz instytucje krajowe i regionalne zmuszone są poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania dla realizacji inwestycji, szczególnie infrastrukturalnych. Jedną z tych alternatyw jest właśnie PPP.

Pomimo że PPP nie ma jednej i powszechnie obowiązującej definicji, to należy zaznaczyć, że w szerszym ujęciu może ono być określane jako specyficzna forma prawna długoterminowej współpracy sektora publicznego i prywatnego przy realizacji usług dla społeczeństwa<sup>3</sup>. Ideą zasadniczą PPP jest to, że celem realizacji inwestycji w tej formule nie jest tylko wybudowanie danej infrastruktury publicznej, ale przede wszystkim zapewnienie jej sprawnego funkcjonowania i utrzymania przez podmiot prywatny przez okres średnio 20–30 lat, przy zachowaniu jak najwyższych standardów jakościowych usług publicznych oferowanych w ramach tej infrastruktury.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego z perspektywy polskiej uczelni wyższej na podstawie doświadczeń uczelni zagranicznych. Założeniem opracowania jest usystematyzowanie wiedzy z dziedziny PPP na gruncie europejskiego i polskiego ustawodawstwa. W pracy tej oprócz wskazanej analizy prawnej znajduje się również odniesienie do przykładów wdrożeń inwestycji realizowanych w formule PPP. Celem tekstu jest także zasygnalizowanie złożoności problematyki prawnej konstrukcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Ze względu na ograniczenia objętościowe praca ta jest zaledwie punktem wyjścia dla przedstawienia wyników badań dotyczących zagadnienia zasadności oraz zakresu wprowadzania zmian w prawie krajowym, mających na celu usprawnienie realizacji przedsięwzięć w formule PPP oraz zwiększenie zainteresowania sektora prywatnego podejmowaniem inwestycji w infrastrukturę publiczną.

<sup>3</sup> M. Rytel, *PPP – metoda zamówienia publicznego czy sposób finansowania?*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Warszawa 2009, s. 5.

W niniejszym artykule podjęto również szeroką dyskusję na temat konieczności zmiany podejścia do planowania, realizacji i zarządzania inwestycjami PPP. Aby partnerstwo było skutecznie wdrażane, potrzebna jest bowiem zmiana podejścia podmiotów publicznych, które dotychczas traktowały je jedynie jako odmianę zamówienia publicznego. Tymczasem partnerstwo, choć pod względem prawnym jest elementem systemu zamówień publicznych, to jednak pod względem ekonomicznym ma całkowicie inne znaczenie. W tym bowiem przypadku coraz częstsze będą sytuacje, gdy to nie potencjalni partnerzy prywatni będą konkurować pomiędzy sobą o dane przedsięwzięcie, ale podmioty publiczne konkurować będą z innymi tego rodzaju podmiotami o partnerów prywatnych. Konkurencja ta dotyczyć będzie nie tylko atrakcyjności danego przedsięwzięcia, ale także sposobu jego przygotowania i samej procedury wyboru partnera prywatnego<sup>4</sup>.

## **1. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie i na świecie**

Początki funkcjonowania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego możemy datować na pierwszą połowę lat osiemdziesiątych XX w. Ograniczenie wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej wskutek kryzysu naftowego w latach siedemdziesiątych przyczyniło się do powstania nowoczesnej formy realizacji przedsięwzięć w kooperacji z prywatnymi przedsiębiorcami. Wówczas lokalne władze Stanów Zjednoczonych zaczęły zwracać się do sektora prywatnego z propozycją realizacji zadań publicznych, w formule długoterminowej. Należy jednak zauważyć, że globalny rozkwit PPP miał miejsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Pierwszymi krajami mocno zaangażowanymi w realizację zadań w tym systemie były między innymi Wielka Brytania, Francja i Irlandia. Stopniowo coraz więcej krajów zaczęło doceniać tę formę współpracy, zwiększając tym samym wartość realizowanych inwestycji. Obecnie szacuje się, że wartość inwestycji w formule PPP w Europie wynosi rocznie kilkaset miliardów euro.

Cechy partnerstwa publiczno-prywatnego, takie jak: korzystność, skuteczność oraz efektywność, przyczyniły się do tego, że stało się ono

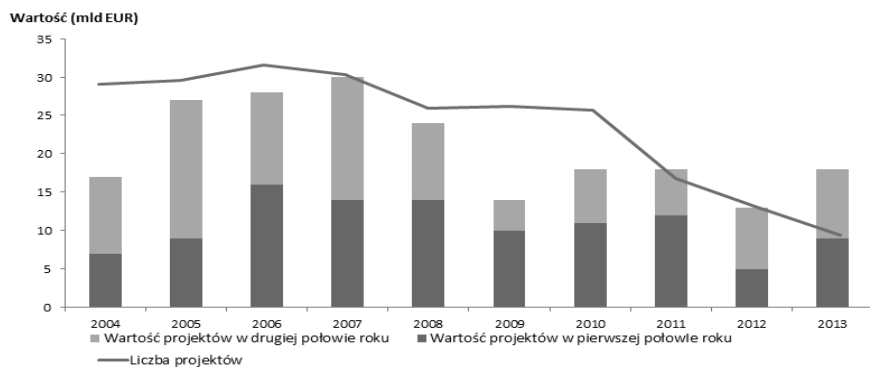
---

<sup>4</sup> T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 12.

coraz chętniej używanym instrumentem do realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych i usługowych.

Wzrost popularności formuły PPP spowodowany był: silnym deficytem środków publicznych, rosnącym zadłużeniem, spadkiem przychodów podmiotów publicznych, rosnącymi oczekiwaniami społecznymi w zakresie jakości i dostępności infrastruktury, a także usług o charakterze publicznym. Oprócz wymienionych przyczyn istnieją także specyficzne czynniki, wywodzące się ze struktury przedmiotowej oraz wykorzystywanych procedur przygotowania projektów i ich monitoringu<sup>5</sup>.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wartość zakończonych przedsięwzięć zrealizowanych w roku 2013 w Europie z wykorzystaniem formuły PPP wyniosła 18 miliardów euro, czyli była wyższa niż w roku poprzednim.



Wykres. Europejski rynek PPP według wartości i liczby projektów od 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Na uwagę zasługuje również fakt, że ogólna liczba realizowanych inwestycji PPP wykazuje tendencję zniżkową, począwszy od roku 2010, przy jednocześnie stałej, a nawet wzrastającej wartości tych inwestycji. Związane jest to z tym, że średnia wartość przedsięwzięcia PPP wzrosła więcej niż dwukrotnie, co jest szczególnie zauważalne w roku 2012. W tymże roku średnia wartość tego typu inwestycji wyniosła około 370 milionów euro, co oznacza najwyższą średnią zanotowaną na przestrzeni ostatniej dekady. Inną istotną kwestią dotyczącą liczby i wartości

<sup>5</sup> Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, pod red. J. Hausera, Warszawa 2013, [http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap\\_PPP\\_ostateczna\\_wersja.pdf](http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap_PPP_ostateczna_wersja.pdf) (dostęp: 15 II 2014).

inwestycji PPP w okresie od 2010 r. jest fakt, że cztery największe z nich osiągnęły swoje finansowe zamknięcie w pierwszej połowie 2013 r. Ich łączna wartość była szacowana na ponad 70% całego europejskiego rynku przedsięwzięć PPP (np. jedna z tych inwestycji to autostrada BreBeMi we Włoszech o wartości 2,3 miliarda euro).

Jak już podkreślano, formuła PPP posiłkuje się kapitałem prywatnym, dostarczając tym samym pozytywnego rozwiązania problemów w zakresie finansowania usług publicznych w sytuacji, gdy brakuje wystarczającej ilości środków publicznych. Problem ten dotyczy wszystkich krajów, niezależnie od ich zamożności. Krajami pionierskimi wykorzystującymi świadomie tę formułę były Wielka Brytania i Australia – kraje zamożniejsze. Powodem była konieczność zmierzenia się z kryzysem finansów publicznych oraz wyczerpanie się przyzwolenia społecznego na dalszą prywatyzację usług publicznych, mające miejsce w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku.

W krajach zamożniejszych, na przykład Wielkiej Brytanii, najwięcej projektów realizowanych w formule PPP dotyczyło obszarów związanych z edukacją, transportem i służbą zdrowia. Do roku 2002 udało się zakończyć 378 projektów w formule PPP. Jak zauważono, średni koszt inwestycji był niższy o 17% niż w przypadku wykorzystania rozwiązania tradycyjnego. Zwrócono także uwagę, że znaczna część oszczędności wynika z przeniesienia ryzyka na partnera prywatnego. W raporcie Commission on Public Private Partnership z roku 2002 czytamy, że o ile w przypadku projektów z obszaru infrastruktury drogowej oraz więziennictwa oszczędności sięgały 15%, to w szkolnictwie wyższym i ochronie zdrowia jedynie 2–4%. Przypadek brytyjski pokazuje jednak, że właściwa realizacja projektów w tej formule jest możliwa tylko wtedy, gdy partner publiczny dysponuje odpowiednim doświadczeniem. Okazało się bowiem, że osiem wczesnych projektów, których celem było wybudowanie dróg, zostało zrealizowanych drożej, niż gdyby wybrano formułę tradycyjną<sup>6</sup>.

W przypadku wykorzystywania formuły PPP w obszarze edukacji często jest ona stosowana na potrzeby budowy i zarządzania infrastrukturą (szkołami, stołówkami, domami studenckimi itp.). Pierwsze rozwiązanie tego typu zostało zainicjowane w Wielkiej Brytanii w roku 1996, od którego to momentu taki model znacznie się upowszechnił.

---

<sup>6</sup> C. Connolly, E. Reeves, A. Wall, *Isomorphism: An Explanation for the Popularity of Public-Private Partnerships?*, „Irish Accounting Review” 2009, vol. 16, no. 1, s. 5.

Liczne przykłady można znaleźć w Australii, Kanadzie, Niemczech czy Irlandii. Należy tu zwrócić uwagę, że najstarsza inwestycja tego typu ma dopiero dziewiętnaście lat, co – zakładając konieczność dokonania ostatecznej oceny po 20–30 latach – oznacza brak materiałów do wyciągania wiążących wniosków<sup>7</sup>.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest oparte na wzajemnym zaufaniu wszystkich stron, dlatego sprawdza się wyłącznie w krajach o stabilnej sytuacji politycznej. Dla przykładu, w przypadku domów studenckich, które miały powstać na potrzeby Uniwersytetu w Debreczynie na Węgrzech (projekt wyceniony na 15 milionów dolarów, realizowany przez konsorcjum firm brytyjskich i izraelskich), ze względu na niestabilną sytuację polityczną partnerzy prywatni przez długi czas nie byli pewni, czy powinni podpisać umowę<sup>8</sup>.

W obszarze badań naukowych najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest partnerstwo pomiędzy koncernami międzynarodowymi i wybranymi uczelniami. Na uwagę zasługuje choćby rozpoczęta w 1990 r. inicjatywa firmy Rolls-Royce, która zaowocowała stworzeniem sieci tzw. University Technology Centres (UTCs), zlokalizowanych między innymi w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwecji czy Włoszech. Jest to element długoterminowej strategii partnerstwa z wybranymi uczelniami, której celem jest zapewnienie sobie przez partnera prywatnego zaplecza badawczego. Mimo że nie jest to tradycyjnie rozumiane PPP, to jednak pokazuje, że w obszarze badań partnerstwo może mieć wieloletni charakter<sup>9</sup>. Tego typu powiązania pomiędzy uczelniami a przedsiębiorcami w pierwszej połowie XX w. najczęściej miały charakter lokalny. Wraz z rozwojem technologii i zmianą funkcji szkół wyższych w wielu przypadkach stwierdzono rozluźnienie tych więzów, lecz nadal można zaobserwować wiele korzyści płynących z intensywnej współpracy szkolnictwa wyższego i biznesu.

Ze względu na długookresowy charakter formuły PPP znacznie rzadziej w działalności badawczej spotkać możemy wspólne projekty o charakterze infrastrukturalnym. Sytuacja ta spowodowana jest w głównej mierze trudnościami w określeniu szczegółowych oczekiwań wobec budynków, które miałyby w perspektywie kolejnych 20–30 lat pełnić funkcję laboratoriów badawczych. Postęp techniki w tym przypadku

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> *Hungarian PPP delayed*, „Public Private Finance” 2002, no. 68, s. 3.

<sup>9</sup> Rolls-Royce, *Research and University Technology Centres*, [http://www.rolls-royce.com/about/technology/uni\\_research\\_centres/](http://www.rolls-royce.com/about/technology/uni_research_centres/) (dostęp: 16 II 2014).

stawia przed PPP szczególne wyzwania. Inną formą partnerstwa, dość powszechnie spotykaną, są parki naukowe i technologiczne. Dla przykładu, litewska ustawa o szkolnictwie wyższym i badaniach naukowych<sup>10</sup> wprowadza dwa rozwiązania: tzw. *science and technology parks* oraz *integrated science, studies and business centres (valleys)*. W pierwszym przypadku są to podmioty, których celem jest między innymi komercjalizacja badań naukowych i pobudzanie relacji środowisko naukowe – biznes. W skład parku musi wchodzić przynajmniej jedna szkoła wyższa lub instytucja badawcza. Drugi typ instytucji ma na celu skoncentrowanie zainteresowania przedsiębiorców otwartych na badania, kształcenie i wiedzę<sup>11</sup>. Warto w tym miejscu nadmienić, że również w Polsce tego typu inwestycje PPP są realizowane. W tym miejscu można wymienić obecnie realizowane przedsięwzięcie wspólne Urzędu Miasta Sosnowiec i Agencji Rozwoju Lokalnego S.A. pn. „Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym”, o łącznej wartości 38 750 000 zł<sup>12</sup>.

W niniejszym artykule często przywoływane są przykłady rozwiązań i inwestycji PPP prowadzonych w Wielkiej Brytanii. Wynika to z tego, że przedsięwzięcia realizowane w tej formie w Anglii powszechnie uważane są za tzw. najbardziej dojrzałe i klasyfikowane do trzeciej fazy dojrzałości<sup>13</sup>, którą łącznie cechuje najwyższy poziom zróżnicowania (przedsięwzięcia PPP w większości sektorów publicznych) oraz największa aktywność kraju w realizacji projektów. Do tej fazy rozwoju inwestycji PPP zaliczane są też projekty prowadzone w Australii. Jednakże istotne są również doświadczenia Stanów Zjednoczonych w zakresie realizacji, zarządzania i legislacji dotyczącej przedsięwzięć PPP. Mimo że inwestycje PPP w tym kraju zaliczane są do drugiej fazy dojrzałości<sup>14</sup>, to należy bliżej się im przyjrzeć ze względu na długoletnie doświadczenie w tym zakresie<sup>15</sup>. W tym miejscu warto przytoczyć prace

<sup>10</sup> Act of 30 IV 2009 Law on Higher Education and Research (consolidated text O.J. 2012 No. XI-242 as amended), [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_?p\\_id=438419&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_?p_id=438419&p_tr2=2) (dostęp: 28 II 2014).

<sup>11</sup> Act of 30 IV 2009 Law on Higher Education and Research (consolidated text O.J. 2012 No. XI-242 as amended).

<sup>12</sup> Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, [http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza\\_projektow\\_hybrydowych.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx) (dostęp: 22 III 2015).

<sup>13</sup> T. Northoff, *Report Public Private Partnerships*, Deloitte, 2008, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp\\_presentations/2008/ppp/northoff.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp_presentations/2008/ppp/northoff.pdf) (dostęp: 15 III 2015).

<sup>14</sup> Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP oraz Deloitte, T. Northoff, *Report Public Private Partnerships*, 2008.

<sup>15</sup> W Stanach Zjednoczonych inwestycje PPP są realizowane, począwszy od lat osiemdziesiątych XX w.

K. Hedlund i B. Chase'a z 2005 r.<sup>16</sup> oraz R.W. Poole'a z 1993 r.<sup>17</sup>, którzy prawie jednogłośnie wskazują przede wszystkim na to, że dla dalszego rozwoju i usprawnienia realizacji inwestycji PPP oraz przyciągnięcia inwestorów prywatnych niezbędne jest wyłączenie tego typu przedsięwzięć spod rygorów prawa zamówień publicznych, a także wprowadzenie możliwości współfinansowania tego typu projektów zarówno przez stronę prywatną, jak i publiczną. Wskazują oni tym samym, że prawo zamówień publicznych może sprzyjać większej sprawiedliwości zawierania kontraktów w sferze publicznej, jednakże przeważnie prawo to jest zdezaktualizowane i źle dostosowane do złożoności przedsięwzięć PPP. Tak samo jak kwestia prawa zamówień publicznych, tak i zagadnienie możliwości łączenia finansowania publicznego z prywatnym jest bardzo ważne dla właściwej realizacji inwestycji PPP. Zdaniem autorów ta możliwość pozwala zwiększyć szansę pozyskania prywatnych inwestorów do prowadzenia przedsięwzięć związanych z rozbudową i budową infrastruktury publicznej. Ponadto według Hedlund i Chase'a<sup>18</sup> kluczową kwestią w realizacji projektów PPP są zapisy na temat poufności informacji handlowej, zawartej w ofertach i kontraktach PPP. Zdaniem autorów wprowadzenie tego typu zapisów zniechęcałoby do składania ofert przez podmioty nieodpowiednie oraz zachęcałoby nowych partnerów (tych o właściwym potencjale i doświadczeniu) do składania ważnych ofert w postępowaniach na realizację inwestycji PPP.

W kontekście doświadczeń Stanów Zjednoczonych w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP istotne są także legislacje poszczególnych stanów, które wprowadzają mechanizmy sprzyjające lub utrudniające pozyskanie partnera prywatnego i prowadzenie inwestycji PPP. Szczegółową analizę w tym zakresie przeprowadzili w roku 2013 R. Richard Geddes oraz Benjamin L. Wagner<sup>19</sup> na próbie pięćdziesięciu stanów. Prowadzone przez nich badania dotyczyły przyczyn, dla których lokalne władze wprowadzają ustawodawstwo umożliwiającej realizację przedsięwzięć w formule PPP lub sprzyjające jej. Badacze przeanalizowali

<sup>16</sup> K. Hedlund, B. Chase, *Overview of Key Elements and Sample Provisions State PPP Enabling Legislation for Highway Projects*, Washington 2005, [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/legis\\_key\\_elements.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/legis_key_elements.pdf) (dostęp: 15 III 2015).

<sup>17</sup> R.W. Poole, *How to Enable Private Toll Road Development, How-to Guide No. 7*, Reason Foundation, Los Angeles 1993, <http://reason.org/files/35ea7f9f3eef937371c-6ce7c4db95270.pdf> (dostęp: 15 III 2015).

<sup>18</sup> K. Hedlund, B. Chase, op. cit.

<sup>19</sup> R.R. Geddes, B.L. Wagner, op. cit., s. 30–41.



ustawodawstwo wskazanych stanów na przestrzeni lat 1988–2012, a obszarem przedmiotowym legislacji było prawo dotyczące inwestycji PPP w publiczną infrastrukturę transportową, m.in. dróg lokalnych i międzystanowych, mostów oraz autostrad. Wychodząc od długoterminowego charakteru przedsięwzięć PPP, autorzy wskazali przede wszystkim, że inwestycje tego typu są nieodwracalne dla prywatnego partnera i dotyczą infrastruktury publicznej, której przeznaczenie jest specyficzne, a możliwości zarobkowania na niej ograniczone są zapewnieniem równego dostępu do korzystania z niej. Dlatego też według badaczy przedsięwzięcia PPP powinny być realizowane w odpowiednim i stabilnym otoczeniu prawnym, zaś lokalne władze powinny uchylać prawa sprzyjające projektom PPP, a przynajmniej nieutrudniające ich realizacji.

Pierwszym z wyników uzyskanych przez autorów było to, że w 32 spośród 50 stanów uchwalono do 2012 r. ustawodawstwo odnoszące się do kwestii realizacji przedsięwzięć PPP. W ramach tego prawa zidentyfikowano trzynaście kluczowych obszarów prawnych, które mają największe znaczenie dla rozpoczęcia, prowadzenia i zakończenia z sukcesem inwestycji PPP. Poniżej zostały przedstawione elementy legislacyjne, funkcjonujące w prawie badanych stanów, które to elementy, zdaniem autorów, miały, mają i będą miały największy pozytywny wpływ na podejmowanie się przez partnerów prywatnych realizacji przedsięwzięć PPP:

- prawo stanowe uznające daną infrastrukturę publiczną za element kwalifikowalny potencjalnych inwestycji PPP,
- prawo wyłączające inwestycje PPP spod reżimu stosowania zamówień publicznych przy wyłanianiu partnera prywatnego,
- prawo dopuszczające możliwość podziału przychodów z infrastruktury publicznej pomiędzy partnera prywatnego i publicznego,
- prawo zezwalające na ponoszenie przez partnera publicznego opłat za korzystanie z infrastruktury w miejsce bezpośrednich użytkowników (za użytkowników płaci partner publiczny),
- prawo „uwalniające” partnera publicznego z obowiązku płacenia podatku od nieruchomości, na której prowadzone i utrzymywane jest przedsięwzięcie PPP,
- prawo dopuszczające współfinansowanie przedsięwzięcia PPP zarówno przez partnera prywatnego, jak i publicznego,
- prawo chroniące poufność zapisów handlowych kontraktu PPP,
- prawo dopuszczające realizację wielu inwestycji w formule PPP.

Otrzymane przez Geddesa oraz Wagnera wyniki badań (2013 r.) potwierdzają wcześniejsze obserwacje Hedlund i Chase'a z 2005 r.<sup>20</sup> oraz Poole'a z 1993 r. Jednocześnie rezultaty otrzymane w 2013 r. pokazują w sposób przekrojowy zróżnicowanie elementów prawnych, które w istotny sposób wpływają na realizację inwestycji PPP. Najważniejsze jest to, że wskazane przez Geddesa oraz Wagnera pozytywne czynniki legislacyjne mogą poprzez negację wywoływać niepożądany wpływ na zainteresowanie partnerów prywatnych realizacją inwestycji PPP. Dla przykładu, prawa chroniące poufności zapisów handlowych kontraktu PPP mogą przyciągać podmioty prywatne. Jednakże gdy legislacji takich brak, a nawet funkcjonuje obowiązek prawny upublicznienia zapisów umów pomiędzy partnerem prywatnym a stroną rządową, to istniejący stan prawny może wywoływać efekt zniechęcający w stosunku do potencjalnych realizatorów przedsięwzięć PPP.

Przegląd doświadczeń zagranicznych pokazuje, że we wdrażaniu rozwiązań opartych na modelu PPP występuje wiele problemów. Wynika to z rozmycia idei PPP, co przejawia się brakiem zrozumienia, czym jest PPP. Innym istotnym problemem w przypadku wielu typów inwestycji jest brak materiału porównawczego. Upowszechnienie rozwiązań typu PPP w szkolnictwie wyższym miało miejsce w ostatnich dwóch dekadach, co oznacza, że bardzo trudne jest dokonanie wiarygodnej ewaluacji skutków wybrania takiej drogi realizacji projektu. Wydaje się, iż wiele negatywnych przypadków, pomimo że mają charakter incydentalny, w debacie nad PPP jest traktowanych jako dowód na nieadekwatność tych rozwiązań w sektorach edukacyjnym i badawczym. Tymczasem, jak pokazuje brytyjski przykład inwestycji drogowych, PPP, chociaż przedsięwzięcia tego typu są trudną formą współpracy i wymagają dojrzałości od wszystkich partnerów (którzy przy pierwszych projektach uczą się na błędach)<sup>21</sup>, to jednak stanowią ogromną szansę na zwiększenie dostępności i jakości usług publicznych, po możliwie najmniejszych kosztach zarówno ekonomicznych, jak i społecznych.

<sup>20</sup> K. Hedlund, B. Chase, op. cit.

<sup>21</sup> M. Luterek, *Partnerstwo publiczno-prywatne w edukacji i szkolnictwie wyższym – wybrane doświadczenia zagraniczne*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w świetle doświadczeń międzynarodowych oraz strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020*, Warszawa 2012, <http://www.frp.org.pl/publikacje/FRPPartnerstwo2012.pdf> (dostęp: 18 II 2014).

## 2. Rozwój regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

O ile partnerstwo publiczno-prywatne w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej od wielu lat stosowane jest jako alternatywna forma realizacji zadań publicznych, o tyle w Polsce wciąż jest instytucją stosunkowo nową i rozwijającą się, także w sferze regulacji prawnych.

Za jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy należy uznać sytuację polityczno-gospodarczą, jaka utrzymywała się w Europie Wschodniej po II wojnie światowej. Panujący w Polsce ustroj oparty był na gospodarce państwowej, nie stwarzając tym samym warunków do rozwoju kapitału prywatnego. Przez cały okres Polski Ludowej inwestycje infrastrukturalne były finansowane ze środków budżetu państwa. Do zmiany kwestii zaangażowania środków prywatnych w świadczenie usług o charakterze publicznym doszło dopiero z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX w. w wyniku transformacji ustrojowej oraz przeprowadzonej w 1999 r. reformy samorządowej<sup>22</sup>.

Wówczas jednak ograniczeniem był brak właściwego prawodawstwa, które regulowałoby tę kwestię. Współpraca w ramach PPP opierała się na różnych podstawach prawnych, przede wszystkim regulujących kwestię zamówień publicznych (najpierw Ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>23</sup>, a później Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>24</sup>), niekiedy na przepisach Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>25</sup>; niekiedy zawierano umowę cywilnoprawną jedynie na podstawie Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>26</sup>. Ta niestabilność podstawy prawnej przyczyniła się do powstania przeszkód w rozwoju PPP. Jednakże coraz bardziej intensywny rozwój instytucji PPP w Europie Zachodniej nie uszedł uwadze polskiemu ustawodawcy. Dostrzeżono wówczas wiele pozytywnych aspektów współpracy oraz nowe możliwości dla podmiotów publicznych oraz prywatnych. W efekcie uchwalono Ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>27</sup>. Miała ona

<sup>22</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne: 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, pod red. R. Cieślaka, Warszawa 2014, s. 23–24.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2002 Nr 72, poz. 664 ze zm.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 45, poz. 236 ze zm.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 121.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.

w założeniu ujednoczenie podstawy prawnej ułatwiającej współpracę pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi.

Ustawa ta, choć faktycznie wprowadziła podstawę prawną do wspólnej realizacji przedsięwzięć PPP, zawierała wiele rozwiązań, które zamiast doprowadzić do rozwoju partnerstwa, zahamowały go. Szczególnie krytykowanym rozwiązaniem była konieczność przeprowadzenia, przed przystąpieniem do wyboru partnera prywatnego, wielu bardzo szczegółowych analiz. Co więcej, jak słusznie krytykowano, w praktyce analizy te miały być w każdym przypadku tak samo rozbudowane i skomplikowane, bez względu na zakres i rodzaj współpracy. Oznaczało to, że każdy podmiot publiczny, bez żadnej pewności, czy dana współpraca w ogóle dojdzie do skutku, musiał zainwestować często stosunkowo duże środki na prace analityczne. Znaczny stopień skomplikowania procesu przygotowawczego do wszczęcia samej procedury wyboru partnera prywatnego bardzo skutecznie zniechęcał podmioty publiczne do korzystania z tego rodzaju realizacji inwestycji<sup>28</sup>.

Ustawa zastrzegła, że partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, wyłącznie jeżeli taka forma współpracy przyniesie wymierne korzyści dla interesu publicznego w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia.

Zbyt duże wymagania, jakie ustawa z 2005 r. stawiała przedsiębiorcom, spowodowały, że w naszym systemie prawnym funkcjonował „martwy” akt prawny<sup>29</sup>. W tej sytuacji coraz częściej zaczęły się pojawiać głosy o potrzebie nowelizacji przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Należy w tym miejscu podkreślić, że w prace nad nową ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym zaangażowani byli także partnerzy społeczni. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji przedsiębiorców i pracodawców.

Opracowana nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. weszła w życie 27 lutego 2009 r.<sup>30</sup> Ustawa wyeliminowała zbędne obciążenia administracyjne i proceduralne oraz zlikwidowała dotychczasowe ograniczenia, co umożliwiło regulowanie zasadniczych kwestii w umowach zawieranych między podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi. Przynajmniej nie wprowadziła

<sup>28</sup> T. Skoczyński, op. cit., s. 12.

<sup>29</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne: 100 pytań...*, s. 25.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 100 ze zm.

obowiązku każdorazowego przeprowadzenia analizy przedsięwzięcia, nie przesądzała też o możliwościach realizacji projektu PPP jedynie wówczas, gdy wybór formy partnerstwa publiczno-prywatnego był rozwiązaniem lepszym niż inne dostępne sposoby realizacji zadania.

Ustawa dopuściła także możliwość wykorzystania środków unijnych przy realizacji inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Warto również podkreślić, że przepisy nowej ustawy umożliwiły rozpatrywanie spraw z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych, co pozwoliło na szybsze rozwiązywanie sporów wynikających z tego rodzaju konfliktów.

Reasumując powyższe rozważania, możemy śmiało stwierdzić, że ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. była niedostosowana do potrzeb i oczekiwań samorządów lokalnych. Ustawodawca nałożył zbyt liczne obowiązki i wymagania na podmioty podejmujące współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wejście w życie nowej, bardziej elastycznej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym znacznie zwiększyło zainteresowanie zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego podjęciem tej formy współpracy. Obserwujemy także dużą liczbę ogłaszanych postępowań o partnerstwie publiczno-prywatnym (obecnie 374<sup>31</sup>), jednakże nie przekłada się to wprost na liczbę podpisywanych umów. W ciągu pięciu lat obowiązywania nowych regulacji prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego oraz Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>32</sup> zawarto 63 umowy. Liczba unikatowych ogłoszeń w 2013 r. wyniosła 56, a liczba podpisanych umów – 15<sup>33</sup>. Przyczyną takiej sytuacji jest brak standaryzacji usług publicznych, wzorów umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz procedur wyboru partnera publiczno-prywatnego. W szczególności doprecyzowania wymagają przepisy regulujące kwestię wpływu przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego na dług publiczny oraz pozyskiwania środków z funduszy europejskich na realizację przedsięwzięcia partnerskiego, a także przepisy podatkowe dotyczące spółek publiczno-prywatnych. Nowelizacja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym dokonana Ustawą z 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce<sup>34</sup> wprowadziła do ustawy o PPP art. 18a. Przepis

<sup>31</sup> Baza projektów PPP, <http://bazappp.pl/> (dostęp: 10 III 2015).

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

<sup>33</sup> Baza projektów PPP, <http://bazappp.pl/> (dostęp: 10 III 2015).

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1342 ze zm.

ten odwołuje się do zasad zdefiniowanych w decyzji nr 18/2004 EURO-STAT z 2004 r. Niestety, dodany art. 18a nie wyjaśnia zasad klasyfikacji poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, co w praktyce ma zasadnicze znaczenie. W art. 18a ust. 2 zawarto uprawnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, może określić, w drodze rozporządzenia, zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie, mając na względzie zapewnienie przejrzystości poszczególnych rodzajów ryzyka. Przepis ten daje jednak tylko uprawnienie, a nie obowiązek, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki do określenia zakresu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Z punktu widzenia praktyki oraz przyspieszenia realizacji projektów wydanie takiego rozporządzenia stało się koniecznością. W rezultacie 3 marca 2015 r. zostało ogłoszone Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie<sup>35</sup>, które reguluje zakres poszczególnych rodzajów ryzyka mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyka.

W związku z pojawiającymi się coraz częściej inicjatywami wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym uregulowanie problematycznych zagadnień przyczyni się do zlikwidowania barier prawnych w tym zakresie.

### **3. Partnerstwo publiczno-prywatne na polskich uczelniach wyższych**

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce zapewne długo jeszcze pozostanie domeną jednostek samorządu terytorialnego. Jednak na rynku zaczynają pojawiać się również projekty uczelni wyższych. Uczelnie stają się coraz dojrzalszym partnerem w realizacji przedsięwzięć PPP, gdyż upatrują w tej formie realizacji inwestycji szans na skuteczną budowę i rozbudowę swojej bazy budynków, w tym często niedocenianej, a tak wyjątkowo potrzebnej infrastruktury akademików.

---

<sup>35</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 284.

Do tej pory w Polsce wyzwania realizacji przedsięwzięć PPP podjęło się zaledwie kilka uczelni wyższych; są to między innymi:

- Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, którego partnerzy prywatni (Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A., BY Polska Property Development S.A. i Cofely Services Sp. z o.o.) zamknęli w pełni projekt pod względem finansowym i przystępują do właściwej realizacji (projekt dotyczy przebudowy i wyposażenia trzech domów studenckich wraz z zapleczem sportowo-rekreacyjnym),
- Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (projekt pn. „Budowa Domu Młodego Naukowca”),
- Uniwersytet Warszawski (projekt wybudowania dwóch akademików w formule PPP),
- Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (projekt pn. „Zaprojektowanie, budowa i zarządzanie oraz utrzymanie Kompleksu Domów Studenckich na terenie Kampusu Morasko”),
- Gdański Uniwersytet Medyczny (projekt przebudowy akademików w Gdańsku z udziałem partnera prywatnego),
- Uniwersytet Medyczny w Lublinie (projekt budowy i przebudowy akademików – inwestycja zaniechana ze względu na problemy z wymaganiami inwestorów prywatnych i brakiem możliwości wyłonienia tychże inwestorów).

W dotychczas realizowanych inwestycjach PPP szkół wyższych dominuje budowa lub modernizacja akademików. Obecnie na najbardziej zaawansowanym etapie jest inwestycja (dla projektu pozyskano finansowanie) Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, które wraz z partnerami prywatnymi podjęło się realizacji przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu i przebudowie kompleksu budynków przy ulicy Badurskiego 13, 15, 17 i 19 w Krakowie-Prokocimiu wraz z przyległym terenem i infrastrukturą. Przedmiotem inwestycji jest również oferta partnera prywatnego dotycząca świadczenia usług w zakresie zarządzania tymi obiektami. Wskazana umowa zakłada 25-letni okres trwania operacji, w ramach której:

- partner prywatny będzie odpowiedzialny za finansowanie i realizację przebudowy i wyposażenia trzech domów studenckich wraz z zapleczem sportowo-rekreacyjnym oraz będzie ponosił koszty utrzymania powstałej infrastruktury (z tytułu wskazanych kosztów będzie on otrzymywał wynagrodzenie okresowe od Collegium Medicum, uzależnione od dostępności i jakości zakontraktowanych usług

na etapie eksploatacji w okresie trwania umowy – tzw. „Płatność za dostępność”);

- partner publiczny, tj. Collegium Medicum UJ, będzie natomiast samodzielnie prowadzić politykę zakwaterowania, z pełną kontrolą wysokości opłat od studentów (oznacza to, że partner prywatny nie będzie ponosił ryzyka związanego z popytem i na uczelni spoczywać będzie obowiązek znalezienia studentów do zakwaterowania).

Zgodnie z harmonogramem wskazanego projektu jednorazowo będzie remontowany jeden akademik, by w dwóch sąsiednich budynkach mogli być zakwaterowani studenci. Pierwszy dom studencki zostanie oddany do użytku już w 2015 r., a wszystkie trzy w 2016 r. Podczas wakacji akademiki będą wykorzystywane do celów komercyjnych<sup>36</sup>.

Na co warto zwrócić uwagę, to fakt, że w ramach wskazanej inwestycji PPP uczelnia zaplanowała także rozbudowę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (powstaną m.in.: parking, boiska, ścieżki zdrowia i punkty gastronomiczne) oraz modernizację specjalistycznej infrastruktury medycznej<sup>37</sup>.

Kolejnym projektem, który ma ogromne szanse powodzenia, jest budowa w formule PPP Kompleksu Domów Studenckich Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na terenie Kampusu Morasko. Przedmiotem projektu jest zaprojektowanie, wybudowanie, a następnie utrzymanie i eksploatacja domów studenckich wraz z przedszkolem, stołówką, obsługą komunikacyjną i infrastrukturą towarzyszącą. Celem przedsięwzięcia jest wybudowanie i udostępnienie ośmiuset miejsc mieszkalnych dla studentów na terenie nowo budowanego kampusu Morasko. UAM planuje również zastąpić około sześciuset miejsc w dotychczas funkcjonujących domach w centrum miasta nowymi, planowanymi do wybudowania na terenie kampusu. W ramach infrastruktury towarzyszącej znajdą się m.in.: przedszkole dla dzieci pracowników naukowych, punkt pierwszej pomocy medycznej, stołówka oraz minisupermarket. Po zakończeniu umowy o PPP partner prywatny będzie zobowiązany do zwrotu nieruchomości, na której zlokalizowany będzie Kompleks Domów Studenckich Morasko wraz z wybudowanymi obiektami.

<sup>36</sup> Więcej informacji na portalu Uczelnie.net, *Partnerstwo publiczno-prywatne na polskich uczelniach*, <http://www.uczelnie.net/na-uczelni/3405-partnerstwo-publiczno-prywatne-na-polskich-uczelniach> (dostęp: 25 II 2014).

<sup>37</sup> Więcej informacji na portalu Samorzadowy.pl, *Pierwszy projekt PPP na polskiej uczelni*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/raport/pierwszy-projekt-ppp-na-polskiej-uczelni,53824.html> (dostęp: 26 II 2014).



Przedstawione przykłady świadczą o tym, że model PPP może być wykorzystywany w sposób szeroki także w projektach z obszaru szkolnictwa wyższego, aczkolwiek obecnie ta formuła realizacji przedsięwzięć ogranicza się wyłącznie do inwestowania w tzw. infrastrukturę towarzyszącą, nieobejmującą podstawowej działalności polskich uczelni, tj. z zakresu dydaktyki oraz badań naukowych (mimo że na przykład w państwach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych formuła PPP jest wykorzystywana także dla celów rozbudowy podstawowego zaplecza).

#### **4. Fundusze europejskie szansą rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze szkolnictwa wyższego**

Jak już wskazano, realizacja przedsięwzięć w formule PPP należy do najrzadziej obserwowanych zachowań inwestycyjnych polskich uczelni wyższych. Istotne jest również to, że obecnie prowadzone inwestycje tego typu dotyczą przebudowy albo budowy, a także wyposażenia domów studenckich, czyli infrastruktury wykorzystywanej do prowadzenia aktywności pobocznej uczelni, niestanowiącej jej podstawowej działalności operacyjnej. Jest to tym bardziej zastanawiające, że to właśnie poziom dydaktyki i prac badawczych jest głównym czynnikiem przyciągającymi studentów do rozpoczęcia studiów na danym kierunku, a pracowników naukowych do podjęcia pracy na danej uczelni. W związku z tym wydaje się, że większe potrzeby inwestycyjne polskich szkół wyższych związane są raczej z ich infrastrukturą badawczą, naukową i dydaktyczną niż z pozostałą infrastrukturą.

W pewnym sensie zaistniałą sytuację można wytłumaczyć tym, że dotychczas (tj. aż do roku 2013) uczelnie mogły liczyć na pozyskanie 100% dofinansowania ze środków programów operacyjnych na lata 2007–2013<sup>38</sup> na realizację dydaktycznych i badawczych inwestycji infrastrukturalnych. Obecnie jednak, w ramach Perspektywy Finansowej lat 2014–2020<sup>39</sup>, wskazane finansowanie może być ograniczone poprzez

---

<sup>38</sup> Więcej na temat programów operacyjnych na lata 2007–2014 na Portalu Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx> (dostęp: 24 II 2014).

<sup>39</sup> Więcej na temat programów operacyjnych na lata 2014–2020 na Portalu Ministerstwa i Infrastruktury, [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) (dostęp: 24 II 2014).

wyłączenie inwestycji w infrastrukturę dydaktyczną oraz pomniejszenie maksymalnego poziomu dofinansowania inwestycji w zaplecze badawcze do najwyżej 85%. Ponadto sam dostęp szkół wyższych do dofinansowania unijnego może okazać się znacznie trudniejszy niż w minionych latach, a to ze względu na przesunięcie środka ciężkości finansowania w kierunku projektów infrastruktury drogowej i innowacyjnych przedsięwzięć przedsiębiorców, na których realizację zostanie przeznaczona większa pula środków unijnych<sup>40</sup>.

W tej sytuacji z pomocą mogą przyjść inwestycje PPP realizowane w tzw. trybie hybrydowym, czyli z udziałem wskazanych funduszy europejskich. Umożliwienie jednoczesnego udziału instytucji publicznych i prywatnych w procesie absorpcji środków unijnych zmniejsza bowiem obciążenia finansowe tych pierwszych, związane z pozyskaniem wkładu własnego do realizacji znaczących przedsięwzięć infrastrukturalnych, jednocześnie zwiększając dostępność dofinansowania europejskiego dla samych przedsiębiorców, uczestniczących we wspólnych inwestycjach z podmiotami sektora finansów publicznych.

Pomimo że dotąd w Polsce nie realizowano hybrydowych przedsięwzięć PPP w szkolnictwie wyższym, to jednak nie brakuje krajowych doświadczeń w zakresie realizacji innych inwestycji w tej specyficznej formule. Na koniec listopada 2013 r. w Polsce rozpoczęto lub zrealizowano bowiem szesnaście tego typu przedsięwzięć o łącznej wartości 3,7 miliarda zł<sup>41</sup>, w tym jedną o najbardziej zbliżonej formie do inwestycji w sektor szkolnictwa wyższego pn. „Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym”.

Istotną cechą inwestycji hybrydowych PPP jest możliwość łączenia ze sobą w rozmaity sposób różnych źródeł finansowania – począwszy od 50% kosztów inwestycji finansowanych z wkładu własnego zapewnionego przez podmiot prywatny i 50% kosztów dofinansowanych z funduszy europejskich zapewnionych przez partnera publicznego, skończywszy zaś na 5% wkładu własnego, 10% współfinansowania z budżetu państwa i aż 85% dofinansowania z UE<sup>42</sup>. Końcowy poziom dofinansowania zależny jest, oczywiście, od charakteru samej inwestycji, a także od potencjalnego nastawienia obu stron partnerstwa do kwestii osiągnięcia dochodów z tytułu wykorzystywania infrastruktury

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007–2013*, pod red. M. Jędrasika, Warszawa 2013, Załącznik 1, s. 56–57.

<sup>42</sup> Ibidem.

wytworzonej w ramach inwestycji PPP<sup>43</sup>. Niemniej jednak w każdym z powyższych przypadków finansowania hybrydowego modelu przedsięwzięć PPP zostaje znacząco obniżone ryzyko inwestora prywatnego, który musi zapewnić co najwyżej 50% wartości samej inwestycji, a w najlepszym przypadku wyłącznie 5%, oraz gotowość do zarządzania powstałą infrastrukturą. Tym samym rozwiązanie, w którym fundusze unijne zostają zaangażowane do realizacji przedsięwzięcia partnerskiego, jest sposobem na zwiększenie zainteresowania podmiotów prywatnych realizacją zadań inwestycyjnych w infrastrukturę publiczną. Stąd, na bazie doświadczenia innych podmiotów sektora finansów publicznych, realizujących oraz mających w planach hybrydowe przedsięwzięcia PPP (na listopad 2013 r. łącznie dziewiętnaście hybrydowych inwestycji PPP jest realizowanych i planowanych do realizacji), należy stwierdzić, że tego typu model współpracy z partnerami prywatnymi może być szczególnie atrakcyjny w przypadku szkół wyższych.

Na uwagę zasługuje również fakt, że realizacja przedsięwzięć PPP w formule hybrydowej do tej pory (tj. do końca 2014 r.) była stosunkowo mało popularna<sup>44</sup> nie tylko w Polsce, ale również w całej Unii Europejskiej, gdzie łącznie zaledwie 49 takich inwestycji zostało zidentyfikowanych<sup>45</sup>. Zestawiając te dane liczbowe z postulatem Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, by znaczna część inwestycji publicznych współfinansowanych ze środków unijnych była finansowana i realizowana w modelu hybrydowym PPP<sup>46</sup>, można stwierdzić, że formuła ta coraz częściej będzie wybierana przez jednostki sektora

---

<sup>43</sup> W tym przypadku realna możliwość uzyskiwania dochodów pomniejsza maksymalny poziom dofinansowania danej hybrydowej inwestycji PPP.

<sup>44</sup> Więcej na temat Programów Operacyjnych na lata 2014–2020 na Portalu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) (dostęp: 24 II 2014).

<sup>45</sup> European PPP Expertise Centre (EPEC), EU Funds in PPPs, Projects Stocktake and Case Studies, June 2012, <http://www.eib.org.eu> (dostęp: 25 II 2014).

<sup>46</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Ogólnym Parlamentu Europejskiego w zakresie wdrażania funduszy europejskich na lata 2014–2020. Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 December 2013, laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 (O.J. EU 2013, L347 of 20 XII 2013), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF> (dostęp: 25 II 2014).

finansów publicznych, a na pewno w obliczu preferencji właściwych konkursów programów operacyjnych (preferencji definiowanych w postaci kryteriów merytorycznych, odnoszących się do zawiązywania partnerstw PPP na potrzeby aplikowania, pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych). Wskazany postulat wydaje się jeszcze bardziej istotny w przypadku krajów, które intensywnie korzystają z unijnego dofinansowania. Należy bowiem wskazać, że fundusze przekazywane przez Komisję Europejską (w ramach Perspektyw Finansowych lat 2007–2014 i 2014–2020) mogą stanowić ważne uzupełniające, a nawet podstawowe źródło środków finansowania kluczowych elementów realizacji inwestycji PPP.

W tym miejscu warto również bliżej przyjrzeć się regulacjom odnoszącym się do PPP w przyszłym okresie programowania lat 2014–2020, a dokładniej Rozporządzeniu ogólnemu w zakresie wdrażania funduszy europejskich z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>47</sup> Przede wszystkim we wspomnianym rozporządzeniu, już na wstępie, tj. w części dotyczącej założeń<sup>48</sup>, Parlament Europejski wskazuje, że PPP może być skutecznym narzędziem realizacji inwestycji mających na celu osiągnięcie założeń polityki społecznej i publicznej poprzez łączenie publicznych i prywatnych zasobów. Ze względu na ten fakt Parlament Europejski w tym samym miejscu zaznacza, że celem Rozporządzenia ogólnego jest wspieranie realizacji operacji ustrukturyzowanych takich jak inwestycje PPP, dlatego też regulacje rozporządzenia powinny uwzględniać specyficzną charakterystykę tego typu przedsięwzięć oraz prowadzić do uchwalania spójnych przepisów w zakresie funduszy strukturalnych. Wyrazem tak przyjętego założenia jest przede wszystkim rozdział II wyżej wymienionego rozporządzenia pod nazwą „Specjalne reguły wykorzystania wsparcia Funduszy Strukturalnych dla PPP”<sup>49</sup>, w którym to określono ogólne zasady dotyczące m.in.:

- katalogu beneficjentów funduszy strukturalnych realizujących inwestycje w formule PPP,
- ewentualnego zastąpienia partnera i/lub beneficjenta przedsięwzięcia,
- form finansowania z funduszy UE,
- możliwości ustanowienia rachunku depozytowego dla celów długoterminowego przekazywania środków na przedsięwzięcie,

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 328.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 373–381.

- możliwości wprowadzenia dodatkowych regulacji w zakresie kształtu i formy umów partnerstwa,
- warunków kwalifikowalności operacji i wydatków,
- form grantów,
- okresu trwania operacji PPP,
- warunków wypłaty środków,
- planowania budżetów środków i innych.

Jak możemy zauważyć, Parlament Europejski w dość kompleksowy sposób podchodzi do problematyki wykorzystania PPP dla realizacji inwestycji publicznych, w tym przewidując dla nich osobny system finansowania z funduszy strukturalnych. Należy jednak zaznaczyć, że takie podejście występuje dopiero od niedawna, bowiem w poprzednich Perspektywach Finansowych lat 2004–2006 i 2007–2013 Parlament Europejski nie uwzględniał odrębnie PPP w swoich planach finansowych i w systemie funduszy europejskich. Dopiero na skutek zabiegów Polski i działań mających na celu zastosowanie szczególnego podejścia do inwestycji PPP w ramach polityki spójności nastąpiła zmiana podejścia Unii Europejskiej do tego ważnego zagadnienia<sup>50</sup>. Również bowiem w pierwotnej wersji Rozporządzenia ogólnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 nie przewidywano zapisów odnoszących się do stosowania sprofilowanego podejścia do przedsięwzięć PPP. Na skutek sugestii strony polskiej zapisy wspomnianego rozporządzenia zostały zmienione i uzupełnione o rozdział poświęcony sposobom finansowania z funduszy inwestycji PPP<sup>51</sup>.

Partnerstwo publiczno-prywatne zarówno w swojej podstawowej postaci, jak i uzupełnione o finansowanie z funduszy strukturalnych niesie ze sobą określone szanse oraz zagrożenia dla dalszej działalności uczelni. Przede wszystkim, jak wskazano powyżej, PPP stanowi skuteczną alternatywę dla angażowania środków własnych niezbędnych na odtworzenie i utrzymanie infrastruktury publicznej. Jednocześnie jednak PPP wiąże się z czasowym przekazaniem praw własności infrastruktury uczelni podmiotowi prywatnemu, który ze swoich środków finansował i będzie utrzymywał tę infrastrukturę. To przekazanie praw będzie zatem implikować ograniczenie praw w zakresie sprzedaży i zarządzania majątkiem projektowym uczelni, co będzie miało szczególne znaczenie przy projektach nastawionych na opracowywanie nowych

---

<sup>50</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich...*, s. 51.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

rozwiązań naukowych i produktowych oraz na komercjalizację wyników prowadzonych prac. W przypadku tego typu inwestycji może się bowiem okazać, że partner prywatny będzie chciał narzucić swój własny styl dochodzenia do wyników badań naukowych i ich komercjalizacji (np. strona prywatna może wymusić na uczelni konieczność realizacji badań w formule wyłącznie jednego słusznego schematu i procesu technologicznego oraz może sobie zastrzec, że infrastruktura badawcza wybudowana przy jego udziale inwestorskim będzie wykorzystywana do prowadzenia prac badawczych jedynie w ramach ściśle określonego tematu badawczego, co będzie wykluczało możliwość realizacji przez uczelnię innych rodzajów projektów badawczych w infrastrukturze zrealizowanej w formule PPP).

Podsumowując ten fragment rozważań, należy podkreślić to, że polskie instytucje publiczne zaczęły interesować się modelem hybrydowym realizacji projektów PPP już w okresie, kiedy dla tego typu przedsięwzięć nie stosowano osobnego podejścia proceduralno-legislacyjnego. Stąd należy stwierdzić, że częściej mogą się one interesować tą formą realizacji inwestycji PPP w momencie, gdy sprofilowane rozwiązania prawne zostały opracowane i uchwalone. Zestawiając to również z zainteresowaniem szkół wyższych inwestycjami PPP (które stale rośnie), można również założyć, że w ciągu najbliższych lat uczelnie będą coraz częściej realizować tego typu przedsięwzięcia, i to nie tylko w zakresie infrastruktury domów studenckich, ale również w zakresie pozostałych obszarów, w tym badawczo-rozwojowych.

## Podsumowanie

W niniejszym artykule szczegółowo przedstawiono problematykę prawnych aspektów inicjowania i realizacji przedsięwzięć PPP w warunkach polskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i dążeń szkół wyższych. Przede wszystkim wskazano, że o ile w Polsce inwestycje PPP są realizowane stosunkowo od niedawna, to ich liczba oraz wartość z roku na rok powinny wzrastać, zgodnie z tendencjami obserwowanymi w innych krajach Europy Zachodniej i całego świata. Dotyczy to również dopiero co rozpoczynanych przedsięwzięć PPP polskich szkół wyższych, wśród których tego typu model realizacji inwestycji nie jest na razie zbyt popularny. Jednocześnie, na podstawie zaobserwowanych zachowań odnoszących się do dotychczas podjętych

przedsięwzięć PPP w formule hybrydowej w innych sektorach, można podejrzewać, że w ciągu dwóch najbliższych lat popularność projektów PPP wśród uczelni wyższych powinna również znacząco wzrosnąć. Wpływ na to będzie miała przede wszystkim dostępność środków z funduszy europejskich w ramach nowej Perspektywy Finansowej na lata 2014–2020, a także wymagania samych konkursów o dofinansowanie oraz ograniczone możliwości finansowe szkół wyższych i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie zapewniania niezbędnego wkładu własnego do projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Spostrzeżenie to jest tym bardziej zasadne, jeżeli zestawimy ogromne potrzeby infrastrukturalne uczelni z ich ograniczonymi możliwościami finansowania inwestycji ze środków własnych oraz postulaty Parlamentu Europejskiego dotyczące wykorzystania PPP w celu zapewnienia jak najwyższej jakości infrastruktury publicznej.

Ze względu na zidentyfikowane zainteresowanie i wzrastające zapotrzebowanie sektora szkolnictwa wyższego na realizację inwestycji w formule PPP zasadne jest szersze przeanalizowanie polskiego ustawodawstwa w aspekcie występujących ograniczeń legislacyjnych, mogących znacznie utrudniać rozpoczęcie tego typu przedsięwzięć lub nawet odstraszać potencjalnych inwestorów prywatnych. Jednakże wobec ograniczonej objętości artykułu zagadnienie to zostanie szerzej przedstawione w kolejnej pracy naukowej, w której uwzględnione zostaną również doświadczenia innych państw dotyczące przewycięzania wskazanych barier prawnych.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INNOVATIVE FORM OF DEVELOPMENT OF SCHOOLS OF HIGHER EDUCATION**

### **Summary**

The purpose of this paper is to present a public-private partnership (PPP) as an effective and efficient public infrastructure investment model which can be successfully used by Polish universities.

According to the observed world tendencies, a PPP is a solution which has recently grown in popularity among public sector institutions. An interest in this form of investment is, among other things, a consequence of the public finance crisis and a large national debt. It is also a result of the increasing needs of the society and citizens becoming increasingly conscious of their needs. Thus it has become crucial to find new sources capable of ensuring better financing better and a better quality of public infrastructure. The PPP model is also popular in the higher

education system, especially in Western Europe, where it has been frequently used for realizing major infrastructural investments, being an example of how limited public funding for realization of educational and research projects may come in close cooperation with representatives of different sectors of industry.

In the presented article, based on the concept of the public-private partnership, its origins and foreign experience in this form of investment, the chances and challenges related with use of this model are being analyzed, with special focus on Poland and a possible use of the model by Polish universities. The Polish experience with this form of investments has also been presented.

In the last part of the article, hybrid PPP projects are being discussed, both those financed from private funds as well as those included in the Financial Perspective 2014–2020, preferred by the European Commission, the financing of which will be secured by multimillion resources from the EU structural funds budget. It is also recommended that Polish universities should apply for those funds, but in line with the very concept of the PPP model, as a partner of private enterprises.

**Keywords:** public-private partnership – universities – public investments financing