

# Elżbieta Hibner

---

## Przejrzystość współpracy sektora publicznego z kapitałem prywatnym w świetle przepisów projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

---

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 8/1, 311-319

---

2005

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Elżbieta Hibner

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

e-mail: ehibner@wshe.lodz.pl

## **Przejrzystość współpracy sektora publicznego z kapitałem prywatnym w świetle przepisów projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym**

### **1. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego**

Partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) jest formą długotrwałej współpracy sektora publicznego i prywatnego przy świadczeniu usług. Celem tej współpracy jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych, przy założeniu osiągnięcia obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest umiejętne rozłożenie ryzyk związanych z danym przedsięwzięciem, zarówno po stronie partnera komercyjnego jak i po stronie reprezentującej władze publiczne.

Stosowanie tej koncepcji przyniosło wymierne korzyści w rozwoju infrastruktury zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w krajach europejskich. Zastosowanie koncepcji ppp na szerszą skalę w Polsce może przyczynić się do szybszego wzrostu inwestycji w sektorze użyteczności publicznej i szybszego rozwoju sektora usług publicznych.

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego znana jest i stosowana od lat, choć nie zawsze występowała pod tą nazwą. Przeszła ona długi proces ewolucji. W klasycznym już ujęciu, oznaczającym wspólną realizację inwestycji w sektorze publicznym z udziałem kapitału prywatnego ppp zapoczątkowano około 40 lat temu we Francji<sup>1</sup>. Zastosowano wówczas ppp w postaci nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego na rozbudowę i eksploatację infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Najszybciej rozwój tej idei przebiegał w Wielkiej Brytanii, gdzie procesy prywatyzacji rozwijające się dynamicznie w latach 80-tych, stworzyły podstawy do stosowania bardziej złożonych mechanizmów świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny.

Od roku 1992 w Wielkiej Brytanii z pozytywnym rezultatem przeprowadzono ponad 400 dużych projektów ppp o łącznej wartości przekraczającej 20 miliardów funtów szterlingów<sup>2</sup>. Najwięcej projektów zakończono w dziedzinie ochrony zdrowia (205), szkolnictwa (69), transporcie i drogownictwie (57), więziennictwie i innych dziedzinach w sektorze spraw wewnętrznych, obronie narodowej (37), ochronie środowiska naturalnego (8) i innych. Najnowszym przykładem jest rozbudowa infrastruktury londyńskiego metra.

---

<sup>1</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002.

<sup>2</sup> T. Adamski, A. Raj, *Finansowanie inwestycji w ochronie zdrowia, partnerstwo publiczno-prywatne, Koncepcja, metody, podmioty, zarządzanie, kryteria powodzenia*, materiały konferencyjne Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 21 marca 2003.

Zakres stosowanie koncepcji ppp jest różny w różnych krajach, choć generalnie rozwija się ona na coraz szerszą skalę. Zastosowanie tej koncepcji umożliwia pozyskiwanie dodatkowych środków (spoza sektora publicznego) na finansowanie przedsięwzięć społecznie użytecznych, co w polskich warunkach ma kluczowe znaczenie, zważywszy na obecny stan finansów publicznych i prognozowaną niewielką zasobność tego sektora w najbliższych latach.

Fundamentalną zasadą koncepcji ppp jest zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za właściwy stan infrastruktury i odpowiedni poziom świadczenia danego rodzaju usług oraz aktywna współpraca z sektorem prywatnym, prowadząca do efektywnej realizacji danego przedsięwzięcia.

W przedsięwzięciach ppp instytucja publiczna i sektor prywatny zachowują własną hierarchię celów i zakres obowiązków oraz współpracują na podstawie jasno zdefiniowanego podziału ryzyka i zobowiązań. Rezultatem tej współpracy jest osiągnięcie relatywnie wyższej jakości usług niż w przypadku ich finansowania w tradycyjny sposób. Istotne znaczenie w podejmowaniu przedsięwzięć ppp ma jawność i klarowność wyłaniania partnera prywatnego do współpracy z władzą publiczną oraz czytelne procedury układania zasad tej współpracy.

W praktyce stosowania koncepcji ppp można wyróżnić kilka typów projektów:

**BTO** (Building – Transferring – Operating) – budowanie – przekazanie – zarządzanie. Model ten najczęściej jest stosowany przy zaangażowaniu kapitału prywatnego do budowy płatnych autostrad. Władza publiczna definiuje potrzeby i warunki techniczne, kapitał prywatny buduje autostradę, a następnie przekazuje własność obiektu władzy publicznej. Partner publiczny podpisuje umowę o zarządzanie autostradą przez podmiot prywatny, przyznając mu prawo do pobierania opłat za korzystanie z autostrady.

**BOT** (Building – Owning – Transferring) – budowanie – posiadanie – przekazanie. Ten typ projektu można wyobrazić sobie na przykładzie budowy pływalni, którą prywatny inwestor buduje na gruntach gminnych. Gmina w zamian zobowiązuje się do opłacania godzin zajęć na pływalni dla uczniów prowadzonych przez siebie szkół. Po wygaśnięciu umowy wieloletniej, pływalnia zostaje przekazana na własność gminie.

**BOO** (Building – Owning – Operating) – budowanie – posiadanie – zarządzanie. Ten typ partnerstwa może wiązać się z budową prywatnego szpitala. Ryzyko przedsiębiorcy władza publiczna ubezpiecza poprzez wieloletnią umowę na świadczenie usług medycznych, wykupywanych przez publicznego ubezpieczyciela. Umowa gwarantuje przedsiębiorcy opłacalność inwestowania na wynegocjowanym wcześniej poziomie, a pacjentom dostęp do dobrej jakości usług szpitalnych.

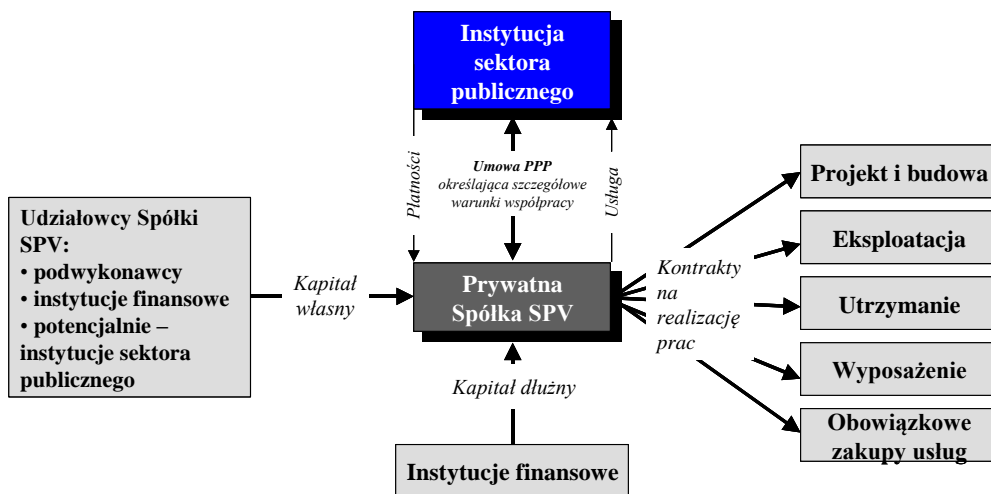
**DBFO** (Designing – Building – Financing – Operating) – projektowanie – budowanie – finansowanie – zarządzanie. Jest to typ projektu, w którym inicjatywa przedsięwzięcia może spoczywać po stronie prywatnego inwestora. Przedsiębiorca dobrze rozpoznał politykę władz lokalnych lub regionalnych, a także ma dobry pomysł jak rozwiązać problem, z którym dotychczas władze nie potrafiły się uporać. Projektuje i inwestuje co prawda na własne ryzyko, ale władza publiczna może to ryzyko zmniejszyć, udzielając np. przedsiębiorcy gwarancji kredytowych.

Rozmaitość modeli partnerstwa publiczno-prywatnego przynosi życie i z pewnością nie da się z góry przewidzieć wszystkich jego odmian. Jedno jest pewne – wiele współczesnych problemów, zwłaszcza w obrębie wielkich aglomeracji miejskich, można rozwiązać poprzez mądrze i uczciwie ułożoną współpracę pomiędzy władzą publiczną i kapitałem prywatnym.

## 2. Struktura przedsięwzięć ppp

Konstrukcja ppp nie jest ograniczona wyłącznie do umowy dwustronnej: jeden przedstawiciel sektora publicznego – jeden przedstawiciel sektora prywatnego. Stosowane obecnie modele współpracy w zakresie ppp to na ogół złożone struktury z mieszanym kapitałem i wieloma uczestnikami umowy.

Na rys.1. przedstawiono uproszczoną strukturę typowego przedsięwzięcia ppp.



Rys. 1. Główni uczestnicy przedsięwzięcia ppp<sup>3</sup>,  
gdzie: SPV (Special Purpose Vehicle) – spółka celowa

Głównymi uczestnikami przedsięwzięcia ppp są:

- instytucja sektora publicznego – zleceniodawca (rząd, władze samorządowe, agencje i instytucje państwowe),
- inwestorzy kapitałowi, którzy zwykle tworzą prywatną spółkę (SPV lub spółka PPP), za pośrednictwem której współpracują z podmiotem publicznym i głównymi podwykonawcami,
- instytucje finansujące przedsięwzięcie,
- podwykonawcy,
- inni uczestnicy: m.in. doradcy (prawni, finansowi, techniczni), instytucje ubezpieczeniowe, agencje ratingowe, instytucje gwarantujące, itp.

<sup>3</sup> Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce.

### 3. Zastosowanie ppp w warunkach polskich

Zastosowanie koncepcji ppp nie zawsze jest rozwiązaniem optymalnym dla realizacji konkretnego celu, służącego zaspokojeniu potrzeb zbiorowych w interesie szeroko rozumianego dobra publicznego. Przyjmując to zastrzeżenie należy jednak uznać, że w warunkach polskich zastosowanie ppp na szeroką skalę mogłoby przynieść nieocenione korzyści i stać się metodą rozwiązania wielu palących problemów społecznych, a także utrwalić obserwowane trendy wzrostowe polskiej gospodarki.

Ponadto, w świetle stojących do dyspozycji naszego kraju funduszy Unii Europejskiej, istotnego znaczenia nabiera inżynieria finansowa i zdolność do pozyskiwania własnych źródeł współfinansowania projektów inwestycyjnych. Duże projekty inwestycyjne, wskazywane jako priorytety zawarte w celach wsparcia Unii Europejskiej są to głównie projekty z zakresu szeroko rozumianej infrastruktury transportowej, w tym drogowej, a także z zakresu ochrony środowiska. W tym sensie na plan dalszy mogą zostać odsunięte inne potrzeby społeczne, wymagające inwestowania i modernizacji. Najpilniejsze potrzeby w tym zakresie należy odnotować w sektorze ochrony zdrowia, w szczególności w infrastrukturze szpitalnej.

W sektorze ochrony zdrowia koncepcja ppp może i powinna znaleźć szerokie zastosowanie. Wskazują na to dobre doświadczenia z Wielkiej Brytanii. Do podstawowych korzyści w tym obszarze można zaliczyć:

- poprawa jakości sieci ogólnodostępnych szpitali poprzez modernizowanie istniejących obiektów dla podwyższenia ich jakości technicznej, sanitarnej i walorów użytkowych,
- uzyskanie zaplanowanych zmian modernizacyjnych w możliwie najkrótszym czasie,
- obniżenie lub wyeliminowanie nakładów inwestycyjnych na budowę szpitali ze środków publicznych,
- uzyskanie niższych kosztów i lepszej jakości usług szpitalnych,
- rozłożenie i wyrównanie w czasie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny<sup>4</sup>.

Odpowiednie przygotowanie przedsięwzięcia ppp wymaga znacznych nakładów czasu i pracy. Powodzenie przedsięwzięcia w dużym stopniu zależy od wiedzy i doświadczenia jego uczestników. Zważywszy na brak polskich doświadczeń w tym zakresie, należało by pilnie przystąpić do akcji edukacyjnej, korzystając z doświadczeń innych krajów. Oczywiście edukacja powinna być poparta praktyką. Wskazane byłoby zatem rozpoczęcie przygotowań do kilku mniejszych projektów, których realizacja nie byłaby obciążona zbyt dużym ryzykiem. Pomogłoby to zidentyfikować istniejące bariery o charakterze prawnym, organizacyjnym, proceduralnym i finansowym oraz przygotowywać stopniowo zmiany legislacyjne ułatwiające realizację przedsięwzięć ppp i obniżające ryzyko ich niepowodzenia.

Zgodnie z opinią ekspertów amerykańskich, do najpoważniejszych przeszkód w stosowaniu koncepcji ppp w warunkach polskich można zaliczyć<sup>5</sup>:

- brak przepisów umożliwiających stosowanie ppp na szerszą skalę,
- ograniczenia w polskim systemie zamówień publicznych,

---

<sup>4</sup> E. Hibner, *Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia*, Wydawnictwo WSHE w Łodzi, Łódź 2003.

<sup>5</sup> Szerzej omówiono te aspekty w cytowanym Raporcie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce.

- zbyt rygorystyczne przepisy ustawy o finansach publicznych, ujmujące działalność finansową jednostek samorządu terytorialnego i interpretacja terminu „całkowite zadłużenie”,
- ryzyko przedsięwzięcia związane z długimi procedurami administracyjnymi,
- brak przepisów regulujących zasady współpracy sektora publicznego i prywatnego, gwarantujących przejrzystość tych zasad,
- system podatkowy nie przystosowany do struktur publiczno-prywatnych,
- brak w praktyce księgowania wzorcowych standardów rozliczania ppp,
- brak odpowiednich regulacji w polskim prawie bilansowym,
- brak lokalnych precedensów łagodzących obawy w stosunku do ppp,
- brak zdecydowanej polityki rządu w zakresie szerokiego wykorzystania ppp.

W cytowanych wyżej zastrzeżeniach ekspertów bariery o charakterze techniczno-legislacyjnych są stosunkowo łatwe do pokonania. Większe trudności mogą być związane ze zmianą nastawienia polityków i urzędników do realizacji przedsięwzięć z udziałem sektora prywatnego. Najpoważniejsze jednak przeszkody mogą być związane z wysokimi wymaganiami etycznymi, które są nieodzowne dla efektywnej realizacji projektów ppp. Tymczasem, w ocenie wielu instytucji zarówno wewnętrznych (NIK) jak i zewnętrznych (Bank Światowy), polska praktyka gospodarcza oraz wzajemne relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym są dziś obciążone wysokim ryzykiem korupcji.

Poglądy na temat metod wprowadzenia do polskiej praktyki projektów ppp są podzielone. Jedni eksperci uważają, że wystarczą drobne korekty w obecnie obowiązujących przepisach związanych z prawem finansowym, podatkowym i gospodarczym oraz wyraźny sygnał ze strony władz publicznych o przychylności dla wprowadzenia ppp. Inni są zdania, że dla dynamicznego rozwoju ppp niezbędna jest odrębna ustawa.

#### 4. Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

W polityce obecnego rządu przeważał pogląd o konieczności wprowadzenia odrębnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Stosowny projekt został skierowany do konsultacji społecznych i jest dostępny pod adresem internetowym Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>6</sup>. W deklarowanych zamierzeniach rządu ustawa powinna zostać uchwalona do końca bieżącego roku

W uzasadnieniu projektodawca przedstawia cele, które mają zostać osiągnięte dzięki nowym regulacjom. Najważniejszy z nich to: *pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie przeszkód, które w obecnym systemie prawnym powodują, że przedsięwzięcia PPP obarczone są dużym ryzykiem dla obydwu stron*. Jednocześnie podnosi się cele dodatkowe jakie ma osiągnąć wprowadzenie ustawy. Wiążą się one z usunięciem barier psychologicznych, dotyczących roli i funkcji administracji w realizacji zadań publicznych przy udziale partnera prywatnego. Obszerne fragmenty ustawy mają charakter edukacyjny, objaśniając złożone mechanizmy zawierania i realizacji umów PPP, które dla polskiej administracji stanowią nowe wyzwanie.

---

<sup>6</sup> Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, projekt z 18 lutego 2004 r., [www.mgpips.gov.pl](http://www.mgpips.gov.pl).

Ustawa jest dość obszerna. Składa się z 77 artykułów rozmieszczonych w 9 rozdziałach:

1. Przepisy ogólne,
2. Przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego,
3. Warunki finansowania przedsięwzięć ze środków publicznych,
4. Zasady i tryb wyboru partnera prywatnego,
5. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym,
6. Rozstrzygnięcie sporów,
7. Przejęcie przedsięwzięcia i upadłość partnera prywatnego,
8. Organy właściwe,
9. Przepisy końcowe.

W rozumieniu ustawy partnerstwem publiczno-prywatnym jest współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego. Współpraca ta opiera się na umowie, w ramach której partner prywatny zobowiązuje się do poniesienia lub zorganizowania w całości lub w znacznej części, nakładu finansowego na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia, będącego przedmiotem współpracy. Kłopot polega na rozróżnieniu co jest, a co nie jest zadaniem publicznym.

Projektodawca definiuje zadanie publiczne w trzech obszernych artykułach (art. art. 4, 5, 6), które obejmują długi katalog spraw i zadań, łącznie z przedsięwzięciami o charakterze pilotażowym, promocyjnym i edukacyjnym. Zasadniczo, wyłączeniu spod tego katalogu podlega jedynie ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, choć nie jest jasny powód dokonania takiego właśnie wyłączenia.

Wątpliwości o charakterze definicyjnym nie umniejszają jednak w żadnej mierze znaczenia tych przepisów, które nakazują władzy publicznej zachowanie jawności i przejrzystości w postępowaniu związanym z realizacją ppp.

Już na etapie przygotowania do partnerstwa publiczno-prywatnego projekt ustawy przewiduje konieczność dokonania analizy zarówno rzeczywistych potrzeb społecznych, jak i korzyści o charakterze ekonomicznym, finansowym i społecznym. Ponadto organ władzy publicznej jest zobowiązany do uwzględnienia ppp w swoim projekcie długofalowej polityki publicznej, w której rekomenduje się ten sposób realizacji określonych zadań publicznych lub konkretnych przedsięwzięć w danej dziedzinie zarządzania publicznego (art. 12).

## **5. Jawność i przejrzystość projektów ppp**

Analiza przedsięwzięcia oraz kierunki i zasady prowadzenia polityki publicznej, o których wspomniano wyżej, powinny stać się przedmiotem dyskusji publicznej oraz konsultacji społecznych z zainteresowanymi środowiskami. Projekt ustawy przewiduje konieczność opublikowania stosownych materiałów w Biuletynie Informacji Publicznej, a także poinformowanie mediów lub udostępnienie w innej formie do wiadomości publicznej.

Z inicjatywą realizacji przedsięwzięcia o charakterze ppp może wystąpić także podmiot, który jest zainteresowany realizacją określonego przedsięwzięcia jako partner prywatny. Wówczas organ władzy publicznej ma obowiązek zachowania zasady równości podmiotów i podjęcia procedury wyłonienia partnera prywatnego według tych samych zasad i kryteriów, jak w przypadku, gdy inicjatorem przedsięwzięcia jest sam organ.

Przepisy te ma ja szczególną wagę, gdyż utrudniają stosowanie niejasnych, korupcyjnych praktyk, polegających na odnoszeniu prywatnych korzyści przez przedsiębiorców będących w bliskim kontakcie towarzyskim z przedstawicielami władzy. Polegają one często na mechanizmie „pierwszeństwa pomysłu” lub „transakcji wiązanej”. Mogą one mieć miejsce np. w przypadku, gdy warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub innej decyzji administracyjnej jest sfinansowanie przez przedsiębiorcę wskazanych zadań na rzecz gminy lub, co gorsza, przekazanie przez niego określonych środków na kampanię wyborczą.

Informację o przystąpieniu do realizacji określonego przedsięwzięcia podaje się do wiadomości publicznej.

Finansowanie przedsięwzięć o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego musi zostać zaprojektowane w sposób, który z jednej strony zabezpiecza realizację przedsięwzięcia i gwarantuje ochronę interesu publicznego, z drugiej – zawiera zachętę dla kapitału prywatnego do podejmowania ryzyka inwestowania. Oznacza to, że po stronie publicznej musi zostać dokonana kalkulacja opłacalności ppp, ale oferta pod adresem partnera prywatnego powinna uwzględniać pewien kontrolowany poziom zysku. W tej kwestii projekt ustawy wskazuje na konieczność takiego ułożenia relacji między stronami, aby nie dopuścić do powstawania zysków nieprzewidzianych po stronie partnera prywatnego lub osób trzecich (art. 26).

Kluczowe znaczenie dla realizacji projektów ppp mają przepisy zawarte w rozdziale 4 omawianego projektu: *Zasady i tryb wyboru partnera prywatnego*. Zasadniczo, projekt odsyła w tej materii do obowiązujących przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Stosuje się ją zarówno w przypadku wyłaniania partnera do realizacji prostych projektów, dla których można sformułować warunki zamówienia bez większych trudności, jak i w przypadkach bardziej złożonych i skomplikowanych technologicznie inwestycji, gdzie dopuszcza się tryb negocjacji z ogłoszeniem.

O zawarciu umowy ppp podmiot publiczny informuje niezwłocznie Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (art. 49. ust. 4.). Centrum działa w formie spółki akcyjnej z udziałem Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego. Jak przewiduje projekt, Centrum jest instytucją działającą w interesie publicznym, której działalność nie ma charakteru zarobkowego (art. 66).

## 6. Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Przepisy projektu ustawy zawarte w rozdziale 8: *Organy właściwe* budzą najwięcej kontrowersji. Wątpliwości rodzą się już na początku, przy definiowaniu formy organizacyjnej Centrum. Spółkę Akcyjną powołuje się, jak już wspomniano, z udziałem Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego, ale projektodawca przewiduje, że jej akcje mogą nabywać także inne zainteresowane podmioty jak samorzady terytorialne, instytucje finansowe, podmioty gospodarcze oraz organizacje społeczne. Powstaje pytanie, dlaczego te inne, wymienione podmioty, miałyby być zainteresowane w nabywaniu akcji Centrum, skoro jest to podmiot działający nie dla zysku? Odpowiedź na to pytanie nabiera szczególnego znaczenia, gdy mowa o instytucjach finansowych i podmiotach gospodarczych. Czy inwestowanie w spółkę, działającą nie dla zysku, mającą charakter centralnej instytucji lobbingowej nie nasuwa podejrzeń, że inwestor w ten sposób „kupuje sobie” przychyłność tej instytucji?



Kolejne zadania Centrum wymienione w projekcie ustawy wskazują na przypisanie mu zadań właściwych dla innych instytucji działających zarówno na rynku jak i w przestrzeni publicznej. Tak więc upowszechnianie dobrych praktyk partnerstwa publiczno-prywatnego nie wymaga powoływania odrębnej instytucji centralnej, bowiem krótka historia odnowionego samorządu terytorialnego w naszym kraju wskazuje, że dobre przykłady w obszarze zarządzania publicznego rozprzestrzeniają się dość skutecznie za pomocą rozmaitych związków i organizacji samorządowych (Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i inne) oraz za pośrednictwem organizowanych przez nie konferencji i seminariów.

Skomplikowane umowy i klauzule to domena kancelarii prawnych i firm doradczych działających na rynku. Zresztą w tym obszarze warto sięgnąć do doświadczeń amerykańskich i zachodnioeuropejskich z uwagi na brak bogatych doświadczeń polskich. Żadna instytucja centralna nie zastąpi doświadczenia wynikającego z praktyki oraz samego praktykowania.

Przygotowywanie podręczników i materiałów szkoleniowych to z kolei zadania instytucji edukacyjnych i szkoleniowych, a także uczelni zawodowych i akademickich, których jest w Polsce spora liczba. Większość z nich ma ofertę szkoleniową skierowaną do pracowników i radnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przeglądy, analizy i ocena zaangażowania finansowego, to także przedmiot działalności licznych instytucji eksperckich zarówno publicznych jak prywatnych i społecznych. Jest to ten rodzaj działalności, który mógłby stać się jeśli nie przedmiotem kontraktu ppp, to w każdym razie zamówienia publicznego, skierowanego na rynek firm analityczno-konsultingowych. Do takiego podejścia upoważnia ponadto przepis art. 66, ust. 5 projektu, który pozwala centrum na pobieranie opłat z tytułu wykonywania wcześniej wymienionych zadań.

Jednym z ważniejszych zadań przypisanych Centrum jest prowadzenie rejestrów: rejestru umów o partnerstwie publiczno-prywatnym i rejestru doradców, świadczących usługi na rzecz partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rozwiązanie polegające na tworzeniu rejestru umów ppp jest ze wszech miar uzasadnione. Wątpliwości budzi natomiast tworzenie kolejnego zawodu podlegającego koncesjonowaniu, tj. doradcy ppp, poprzez tworzenie rejestru doradców. Najwyższe zaś wątpliwości wzbudza wskazanie Centrum jako organu rejestrowego.

Biorąc pod uwagę liczbę projektów ppp zrealizowanych w Wielkiej Brytanii, która jest rekordowa na tle innych krajów europejskich, średnio przypada tam (w ciągu 10 lat) kilkadziesiąt realizacji roczne, lecz nie więcej niż 1 projekt ppp tygodniowo. W warunkach polskich, która być może rozpocznie aktywną działalność w tym zakresie, można się początkowo spodziewać kilku projektów ppp rocznie. Nie jest to skala problemu wymagająca wsparcia przez centralną instytucję, która musiałaby zatrudniać – co wynika z polskich realiów – przynajmniej kilkadziesiąt osób.

Inaczej należy ocenić propozycję tworzenia Rad Regionalnych Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Zgodnie z zadaniami, które jej przypisał projekt ustawy (art. 73.), Rady Regionalne mogłyby przyczynić się zarówno do popularyzacji idei ppp jak i do współdziałania różnych szczebli administracji publicznej.

Brak umiejętności porozumiewania się, sprawnego przepływu informacji i współpracy przy realizacji wspólnych przedsięwzięć jest, obok podatności na korupcję, główną wadą administracji publicznej w Polsce.

## 7. Wnioski końcowe

1. Partnerstwo publiczno-prywatne jest bardzo użytecznym modelem współpracy władzy publicznej z kapitałem prywatnym.
2. Umiejętność tworzenia i realizacji projektów ppp nabiera szczególnego znaczenia dla zdolności absorpcyjnej funduszy europejskich w pierwszych latach uczestnictwa Polski w UE.
3. Udana realizacja projektów ppp wymaga, poza umiejętnościami technicznymi, szczególnych kwalifikacji etyczno-moralnych partnerów występujących po obu stronach przedsięwzięcia.
4. Przyjęcie przez parlament ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym może przyczynić się do jawności i przejrzystości zasad współpracy sektora publicznego i prywatnego.
5. Zastosowanie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* przy wyborze partnera prywatnego, może utrudnić zachowania korupcyjne i skłonność do nawiązywania nieformalnych relacji pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej i przedsiębiorcami.
6. Do upowszechniania dobrych praktyk ppp nie jest potrzebna nowa instytucja centralna (Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego).
7. Rady Regionalne PPP mogłyby przyczynić się do upowszechnienia idei ppp, a także ułatwienia współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej.

## Transparency of Cooperation of the Public Sector with Private Capital

### Summary

The paper presents issues of public private partnership as a cooperative endeavour used to realise investment projects. It is usually public authorities who initiate the enterprise, and the subject of cooperation is a project developed with reference to social needs. Both in the United States of America and European countries, public private partnership has been a common practice for years. Such a model of satisfying social needs has been a source of measurable benefits both for private entrepreneurs and common well-being of the society. Main advantages of PPP as compared to projects carried out by public authorities are: higher efficiency of capital expenditure, shorter project realisation periods, better quality of provided services. On the other hand, main disadvantages of this type of enterprises are: long-term repayment periods and highly complicated system of contracts between PPP partners.

In Poland, different forms of public private partnership appeared with the rebirth of local self-government institutions, although first projects of this kind were not identified as PPP. The project of the Act on public private partnership is the answer to existing demand and regulates the field of seeking financial aid for joint-funding of the so-called own capital within the framework of EU funds. However, apart from the Act itself, which contains numerous provisions safeguarding the clearness and openness of rules for concluding PPP contracts as well as numerous anti-corruption mechanisms, the main success factor of such cooperative endeavours is the integrity of all parties involved, both with reference to their intentions and execution of procedures laid down by the Act and described in civil agreements.