

Agnieszka Cenkier

Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i w praktyce gospodarczej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 35-49

2015

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Cenquier

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE
W TEORII I W PRAKTYCE GOSPODARCZEJ**

Streszczenie

W artykule sformułowano kilka refleksji w odniesieniu do zadań publicznych, w tym w zakresie rozwoju infrastruktury, które władze każdego państwa są zobowiązane realizować celem zaspokojenia potrzeb społecznych. Niedobór środków pozostających w dyspozycji sektora publicznego, będący wynikiem tego, że istniejące potrzeby znacznie przewyższają możliwości ich finansowania, zmusza administrację publiczną do przewyższania istniejących ograniczeń, np. poprzez stosowanie partnerstwa publiczno-privatnego. W opracowaniu przedstawiono zatem także istotę koncepcji partnerstwa publiczno-privatnego w ujęciu teoretycznym, skonfrontowaną z doświadczeniem wynikającym z około dwudziestoletniej już praktyki wykorzystania partnerstwa. W szczególności podjęto próbę krótkiej oceny uwarunkowań zastosowania partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce, ze wskazaniem zmian w otoczeniu w zakresie partnerstwa, w tym instytucjonalno-prawnych, które miały miejsce w ostatnich kilku latach.

Słowa kluczowe: potrzeby publiczne, wydatki publiczne, finansowanie zadań publicznych ze środków publicznych, finansowanie zadań publicznych ze środków prywatnych, partnerstwo publiczno-privatne

Wprowadzenie

Potrzeby ludzkie są z reguły nieograniczone i rzadko kiedy w pełni nasycone. Ograniczone są natomiast zasoby służące zaspokojeniu tych potrzeb, co

* Agnieszka Cenquier, dr hab. prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, e-mail: acenquier@sgh.waw.pl.

prowadzi do wystąpienia zjawiska względnego niedoboru i zmusza do efektywnego wykorzystania zasobów¹.

Problemem gospodarowania ograniczonymi zasobami zajmuje się ekonomia, a jego czytelne odzwierciedlenie stanowi krzywa możliwości produkcyjnych².

Co, jak i dla kogo produkować³, jeśli wiadomo, że ograniczoność środków nie pozwala zaspokoić wszystkich potrzeb, a każda decyzja (wybór) w tym zakresie jest zgodna tylko z niektórymi oczekiwaniami społecznymi, podczas gdy inne (wobec braku stosownych możliwości) pozostają niespełnione? Ten fundamentalny dylemat teorii ekonomii występuje również w praktyce gospodarczej powszechnie, jednak z różnym natężeniem, w zależności od miejsca, czasu i rodzaju prowadzonej działalności. Zderzenie istniejących potrzeb i możliwości ich zaspokojenia jest szczególnie dobrze widoczne w sferze użyteczności publicznej, gdzie wybór sprowadza się do decyzji, ile dóbr publicznych produkować i czy zrobić to w ramach sektora publicznego, czy prywatnego⁴.

Zaspokajanie potrzeb publicznych, ustawowy obowiązek administracji publicznej, centralnej i terenowej, wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury i świadczenia (z jej wykorzystaniem) stosownych usług dla ludności. Sprawne funkcjonowanie infrastruktury zapewnia odpowiednio wysoki standard tych usług i – w szerszym ujęciu – sprawne funkcjonowanie gospodarki danego obszaru ekonomicznego⁵.

Infrastruktura jest niezbędnym elementem systemu gospodarczego we wszystkich państwach. Jej budowa, utrzymanie i modernizacja to tradycyjnie zadanie rządów i zarazem jedna z podstawowych form ich aktywności⁶. Tradycyjne źródło finansowania działalności sektora publicznego w tym zakresie to środki pozyskane w ramach prowadzonej polityki fiskalnej, uzupełnione środkami

¹ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, wyd. II zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 25.

² Zob. np. w: B. Czarny, *Podstawy ekonomii*, wyd. III zmienione, PWE, s. 21–22.

³ W literaturze przedmiotu pytanie to zostało sformułowane np. w R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, wyd. III zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 4.

⁴ O problemach wyboru między sektorem publicznym a prywatnym oraz wyboru w ramach sektora publicznego pisze np. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 17–19.

⁵ Więcej nt. znaczenia infrastruktury dla rozwoju gospodarczego np. w M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999, s. 39–54.

⁶ B. Akitoby, R. Hemming, G. Schwartz, *Public Investment and Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund, s. III.

zwrotnymi, np. w formie kredytów bankowych. W praktyce kwota tak nagromadzonego kapitału, który można przeznaczyć na finansowanie zadań publicznych, jest jednak z reguły zbyt niska wobec potrzeb, przede wszystkim ze względu na konieczność zachowania określonej dyscypliny finansów publicznych. I choć poziom niedoboru środków publicznych w poszczególnych państwach czy regionach jest zróżnicowany ze względu na ich specyfikę, finansowanie infrastruktury i usług publicznych z pieniędzy sektora publicznego umożliwia (stosownie do dostępnych zasobów) wykonanie tylko części zadań, których realizację ze względów społecznych należy uznać za pożądaną. Napięcia pojawiające się w sferze finansów publicznych, mniej lub bardziej trwałe, z reguły dodatkowo zmniejszają te z założenia ograniczone możliwości.

1. Finansowanie infrastruktury w warunkach ograniczania wydatków publicznych

We współczesnym świecie, z wieloletniego doświadczenia wielu państw, niezależnie od występujących między nimi różnic, wynika, że napięcia w sferze finansów publicznych z reguły prowadzą do zmniejszenia wydatków publicznych, w tym na infrastrukturę. Zależność ta okazała się szczególnie dobrze widoczna w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, kiedy to wiodące gospodarki świata (przede wszystkim USA i państwa zachodnioeuropejskie), w ramach stabilizowania zaburzonej (m.in. skutkami kryzysu naftowego) sytuacji makroekonomicznej, znacząco zmniejszyły skalę finansowania infrastruktury⁷. W stosunkowo krótkim okresie wywołało to postępującą degradację samej infrastruktury, jak również pogorszenie jakości usług świadczonych z jej wykorzystaniem⁸, co stało się inspiracją do poszukiwania takich rozwiązań, które umożliwiłyby zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i odpowiedniego (zgodnego z oczekiwaniami społeczeństwa) standardu usług bez angażowania środków publicznych. Możliwość powodzenia w osiągnięciu tego celu dostrzeżono w przeniesieniu działalności gospodarczej, tradycyjnie stanowiącej domenę

⁷ Widać to również obecnie na przykładzie państw europejskich, których rządy, w obliczu recesji zapoczątkowanej w 2009 roku i jej skutków dla stanu finansów publicznych, ograniczyły wydatki publiczne. Zob.: *Europejskie rządy opóźniły ożywienie gospodarcze*, rozmowa G. Siemionczyka z E.F. Nielsenem, głównym globalnym ekonomistą i dyrektorem działu analiz ekonomicznych w banku UniCredit, „Rzeczpospolita”, 12 czerwca 2015, s. B12.

⁸ Problem ten, na przykładzie Wielkiej Brytanii, przedstawia D. Withfield, *Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What Future for Public Services?*, Pluto Press, June 2001, s. 5.

państwa, do sektora prywatnego, czyli w prywatyzacji, która dodatkowo miała przyczynić się do efektywniejszej alokacji zasobów.

Prywatyzacja, prowadzona w wielu państwach na szeroką skalę, głównie w latach osiemdziesiątych XX wieku, w odpowiedzi na czytelne sygnały, że państwo nie działa doskonale, obnażyła zawodność również mechanizmu rynkowego – liczne doświadczenia z tego okresu mogą służyć za dowód ograniczonej zdolności sektora prywatnego do zaspokajania niektórych potrzeb społecznych (która to kwestia wpisuje się w nierozstrzygalny spór przedstawicieli głównych nurtów ekonomii o rolę państwa w gospodarce)⁹.

Mimo że prywatyzacja w znacznym zakresie nie spełniła wiązanych z nią nadziei na uwolnienie państwa od obowiązku finansowania infrastruktury i usług publicznych, idea świadczenia tych usług przez sektor prywatny przetrwała. Doświadczenie nabyte w toku procesów prywatyzacyjnych stało się podstawą do zastąpienia prywatyzacji bardziej od niej złożoną koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne może być zatem postrzegane jako szczególnego rodzaju „pochodna” prywatyzacji¹¹, aczkolwiek utożsamianie go z prywatyzacją nie jest właściwe.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne – nowa edycja starej idei

2.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu teoretycznym

Partnerstwo publiczno-prywatne, którego jednoznaczne zdefiniowanie okazuje się problematyczne¹², jest, najogólniej, metodą wykonywania zadań publicznych wspólnie z sektorem prywatnym, alternatywną dla sposobów tradycyjnych, pomocną w optymalizowaniu proporcji między sektorem publicznym i prywatnym.

⁹ Zob. np.: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 1, 14 i 28; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, dz. cyt., s. 24. Rola państwa w gospodarce była przedmiotem obrad Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach z 20–22 kwietnia 2015 roku; zob.: A. Cieślak-Wróblewska, *Za dużo państwa w gospodarce*, „Bloomberg Businessweek”, maj 2015, nr 11(140), s. 52–55.

¹⁰ *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, 2002, s. 6.

¹¹ S.H. Linder, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership*, „American Behavioral Scientist”, Vol. 43, No. 1, September 1999, s. 37–38.

¹² Mnogość definicji pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest dobrze widoczna chociażby w literaturze przedmiotu. Zob. w: A. Cenquier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, wyd. II, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Idea angażowania podmiotów prywatnych w działalność państwa jako taka nie jest nowa, ma długą tradycję. W najnowszej historii czytelnym tego znakiem jest powszechne stosowanie trybu zamówień publicznych. Stosunkowo nowe i, jak już wspomniano, niejednoznaczne jest natomiast samo pojęcie partnerstwa.

Możliwie najszersze ujęcie partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje wszelkie formy uczestnictwa podmiotów prywatnych w zadaniach realizowanych przez administrację publiczną, co pozwala spojrzeć na partnerstwo publiczno-prywatne jako na szczególną formę zadania publicznego; szczególną, gdyż współcześnie uznawana powszechnie koncepcja partnerstwa wnosi nowe, w porównaniu z wcześniej znanymi i stosowanymi, zasady udziału sektora prywatnego w przedsięwzięciach zwyczajowo realizowanych przez państwo.

I tak, z partnerstwem publiczno-prywatnym jest związana przede wszystkim możliwość podziału zadań i ryzyka danego przedsięwzięcia między sektor publiczny i prywatny, zgodnie z kompetencjami każdej ze stron. Formuła partnerstwa jest na tyle elastyczna, że podział ten może zostać dokonany w sposób optymalny ze względu na specyfikę tak samego projektu, jak i podmiotów go realizujących. Elementy, które wnosi sektor prywatny do przedsięwzięcia realizowanego wspólnie z sektorem publicznym, mogą mieć charakter materialny – kapitał i/lub niematerialny – zachowania rynkowe, których podmioty publiczne w swej istocie są pozbawione, oraz szeroko rozumiane *know-how* (doświadczenie, nowe technologie). Wkład podmiotów prywatnych ma stanowić źródło korzyści (w tym efektywności realizowanych projektów) większych niż możliwe do uzyskania metodą tradycyjną, czemu dodatkowo ma służyć długoterminowy charakter współpracy (zaangażowanie sektora prywatnego w cały cykl życia projektu – ang. *whole life approach*). Ustalone przez strony szczegółowe warunki współpracy zostają sformułowane w umowie, im przejrzyszej, tym lepiej.

Wspólna realizacja przedsięwzięcia umożliwia osiągnięcie odpowiednio dużych korzyści wszystkim jego uczestnikom, w pojedynkę niedostępnych ani dla sektora publicznego, ani dla prywatnego, jak wynika z praktyki gospodarczej – obu zawodnych w pewnym zakresie. Można to uznać za swoisty efekt synergii ich współdziałania, w wyniku którego strona publiczna zyskuje usługę o standardzie, którego samodzielnie, z wielu powodów, nie jest w stanie zapewnić, partnerzy prywatni zaś osiągają satysfakcjonującą ich stopę zwrotu z działalności, która, gdyby nie partnerstwo z sektorem publicznym, jest dla nich niedostępna (zastrzeżona dla podmiotów publicznych) lub niewarta uwagi (np. ze względu na niską opłacalność). Ponadto w zadaniach publicznych realizowanych w formule

partnerstwa publiczno-prywatnego staje się widoczna komplementarność obu sektorów.

2.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce gospodarczej

Wielowariantowość definicji partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje, że w praktyce gospodarczej, w wielu przypadkach współpracy sektora publicznego z partnerami prywatnymi, rozstrzygnięcie, które z nich na miano partnerstwa publiczno-prywatnego zasługują, a które nie, może sprawić niemało trudności¹³.

Przyjmuje się, że w epoce dzisiejszej realizacja pierwszych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego miała miejsce w USA w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku; również we Francji, i to nawet w nieco wcześniejszym okresie. Za kolebkę partnerstwa uważa się jednak powszechnie Wielką Brytanię, gdzie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w ramach programu rządowego, rozpoczęto stosowanie partnerstwa na bezprecedensową skalę, głównie w formule PFI (*Private Finance Initiative*)¹⁴.

W połowie drugiej dekady XXI wieku partnerstwo publiczno-prywatne jest stosowane na wszystkich kontynentach i mimo tego, że nie okazało się cudownym lekiem na uzdrowienie infrastruktury¹⁵, bez wątpienia zasługuje na miano instrumentu skutecznie wspierającego realizację inwestycji publicznych w wielu państwach. Choć z pewnością nie wszystkie, to jednak zdecydowana większość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego zalicza się do przedsięwzięć udanych, realizowanych bez przekroczenia określonych w planach ram budżetowych i czasowych.

Jak już wspomniano, idea partnerstwa publiczno-prywatnego wyrosła na gruncie cięć budżetowych i rozczarowania efektami podjętej na szeroką skalę prywatyzacji. Konsekwencje obserwowanej skłonności rządów do unikania finansowania pewnych obszarów sfery publicznej ze środków publicznych, nad wyraz czytelnej w wielu państwach, spowodowały, że w kielkującej koncepcji partnerstwa uwagę władzy publicznej, dysponującej środkami daleko mniejszymi

¹³ Takie podziały mogą dodatkowo utrudniać np. obowiązujące przepisy prawa.

¹⁴ Nie jest znany powszechnie fakt, że z początkiem ostatniej dekady XX w., a więc stosunkowo wcześniej, administracja terenowa w Polsce przystąpiła do realizacji znacznej liczby projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które to pojęcie nie było jeszcze wówczas stosowane. Przedsięwzięcia były realizowane w formie *joint venture*. Ich opis zawiera opracowanie *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich*, red. M. Moszoro, Municipium, Warszawa 2000.

¹⁵ Na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowany jest niewielki odsetek inwestycji publicznych.

od potrzeb, przyciągnęła przede wszystkim możliwość pozyskania od sektora prywatnego kapitału na odbudowę i rozwój zaniedbanej infrastruktury i, dodatkowo, przeznaczenia „zaoszczędzonych” dzięki temu środków publicznych na inne cele. To zrodziło dość powszechne przekonanie nie tylko o tym, że partnerstwo publiczno-prywatne nie wymaga angażowania pieniędzy publicznych w realizowane zadania publiczne, ale również, że jest tańszą metodą ich wykonywania niż sposoby tradycyjne, i stało się główną przyczyną jego upowszechnienia w stosunkowo krótkim czasie. Praktyka zweryfikowała jednak w znacznym stopniu to spojrzenie. Blisko dwudziestolatnie już dziś doświadczenie w zakresie stosowania partnerstwa zmieniło istotnie sposób jego widzenia i oceny.

Przede wszystkim dziś jest oczywiste, że partnerstwo publiczno-prywatne może być stosowane tylko w tych przedsięwzięciach, w odniesieniu do których zostanie wykazane, że prowadzi ono do uzyskania większych korzyści niż sposoby tradycyjne, co znacznie ogranicza jego wykorzystanie. Ponadto w wielu przypadkach dostęp do kapitału prywatnego, skądinąd droższego niż kapitał pozyskiwany przez sektor publiczny, przestał być dla podmiotów publicznych główną przesłanką podejmowania współpracy z sektorem prywatnym. Rządy coraz większą wagę przywiązują do korzyści wynikających z niematerialnych atrybutów partnerów prywatnych, jak ich doświadczenie czy wysoka dyscyplina działania, dzięki czemu społeczeństwo zyskuje usługi publiczne o wysokim, oczekiwanym standardzie.

W praktyce partnerstwo publiczno-prywatne okazało się metodą drogą, wbrew wcześniejszym nadziejom nie tylko nie zwalniająca sektora publicznego z obowiązku finansowania projektów realizowanych przy współudziale partnerów prywatnych, ale w wypadku wielu przedsięwzięć wymagająca nawet większego zaangażowania środków publicznych niż sposoby tradycyjne, z której to zresztą okoliczności przeciwnicy partnerstwa uczynili swój główny oręż. Korzyścią sektora publicznego okazało się natomiast lepsze, z punktu widzenia finansów publicznych, rozłożenie przepływów pieniężnych, w tym w szczególności możliwość uniknięcia, charakterystycznej dla okresu uruchamiania inwestycji, kumulacji nakładów – z reguły bierze to na siebie sektor prywatny – i rozłożenie w czasie wydatków związanych z obsługą realizowanych inwestycji (przyjmujących np. formę płatności za dostępność na rzecz partnerów prywatnych). Dzięki temu, co warto wyraźnie podkreślić, część wydatków majątkowych państwa przyjmuje charakter wydatków bieżących, co jest istotne ze względu na stan finansów publicznych.

Obok wydatków ponoszonych w okresie użytkowania inwestycji do obowiązków sektora publicznego, i to w fazie poprzedzającej właściwą realizację danego przedsięwzięcia, należy sfinansowanie wstępnych analiz, których przedmiotem jest ocena zasadności wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody jego wykonania. W odniesieniu do projektów, które okazują się nieodpowiednie do zastosowania partnerstwa, koszty takiej oceny, raz poniesione, nie mogą być „odzyskane” w przyszłości, natomiast projekty zakwalifikowane jako nadające się do partnerstwa wymagają dalszych nakładów związanych z bardzo starannym, a zatem i kosztownym, przygotowaniem ich realizacji, co również jest zadaniem strony publicznej. Obowiązek przeprowadzenia wszystkich tych przygotowań oznacza dla sektora publicznego konieczność poczynienia starań i poniesienia niemałych kosztów jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji, bez gwarancji jej uruchomienia, która to okoliczność zniechęca do inicjowania partnerstwa wiele podmiotów potencjalnie zainteresowanych tą metodą.

Tymczasem odpowiednio dokładne, a więc długotrwałe i drogie, przygotowanie poszczególnych projektów (w tym przede wszystkim identyfikacja wszystkich rodzajów ryzyka danego zadania oraz ich odpowiedni, jednoznaczny i transparentny podział pomiędzy uczestników przedsięwzięcia) to zarazem niezbędny warunek udanej ich realizacji. Brak odpowiedniego przygotowania inwestycji wskazuje się jako najczęstszą przyczynę niepowodzenia projektów publicznych realizowanych przy współdziałaniu sektora prywatnego. Inny, częsty powód zakłóceń w realizacji tego typu zadań to, zdemaskowana przez praktykę, nadmierna skłonność podmiotów publicznych do przerzucania na partnerów prywatnych jak największej części ryzyka wspólnie realizowanych przedsięwzięć, nawet w przypadku braku odpowiednich kompetencji po stronie prywatnych przedsiębiorców. Jeszcze inne ograniczenie, natury psychologicznej, związane jest z brakiem akceptacji dla korzyści odnoszonych przez sektor prywatny. Jednocześnie, w odniesieniu do wielu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, dość dobrze widoczna wydaje się następująca zależność: w miarę rosnącego doświadczenia w zakresie współpracy obu sektorów wspomniane „czynniki niepowodzenia” udaje się przewycięzać i z czasem ich znaczenie maleje.

Minione dwie dekady wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce wykazały, że pod wpływem nagromadzonego doświadczenia, mimo ogromnego zróżnicowania uwarunkowań rozwoju partnerstwa w poszczególnych państwach (regionach), zmienił się pierwotny sposób postrzegania jego koncepcji, w niektórych aspektach, np. finansowych, dość istotnie. Największa zmiana polega na tym, że partnerstwo coraz powszechniej przestaje być traktowane

jako tani dla sektora publicznego sposób na realizację obowiązkowych dla niego zadań. Mimo tego, i wbrew wielu kontrowersjom, trwale towarzyszącym stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego w całym poddanym tu ocenie okresie, jego pozycja jako metody wspierającej działania sektora publicznego w sferze użyteczności publicznej ugruntowała się.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jest znana również w Polsce. Znikome jednak praktyczne jego wykorzystanie skłania do zastanowienia, dlaczego to, co udało się innym krajom, nie wystąpiło w Polsce, do podjęcia próby wskazania zdarzeń, które w naszej gospodarce uniemożliwiły jego rozwój na skalę zbliżoną do obserwowanej w wielu innych państwach¹⁶. Czy to już bezpowrotnie zmarnowana okazja? Czy to prawda, że – jak chcą niektórzy – upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce bezpowrotnie się nie powiodło?

Warto w tym miejscu skupić uwagę na okolicznościach, które towarzyszyły ekspansji partnerstwa publiczno-prywatnego w wielu państwach (na większą czy mniejszą skalę) w okresie ostatnich lat (z reguły nie więcej niż około dwudziestu), a zatem – jak państwa te były do wdrożenia koncepcji partnerstwa przygotowane.

Nietrudno zauważyć, że w każdym przypadku partnerstwo publiczno-prywatne rozwijało się w określonym otoczeniu prawno-instytucjonalnym, przy określonym nastawieniu rządu (klimacie politycznym).

Jeśli chodzi o rozwiązania prawne w poszczególnych państwach, widoczne jest znaczne ich zróżnicowanie. Partnerstwo publiczno-prywatne rozwijało się z sukcesem zarówno w tych systemach prawnych, gdzie stosowne przepisy zostały ulokowane w jednym kompleksowym, mniej lub bardziej ramowym, akcie prawnym, jak i tam, gdzie były one, bardziej lub mniej szczegółowe, rozlokowane po różnych aktach. Na tej podstawie trudno uznać stan prawny – wcześniejszy brak kompleksowej ustawy, czy jej późniejsze wejście w życie i kolejne aktualizacje – za okoliczność, która miała istotne znaczenie dla rozwoju partnerstwa w Polsce. W tym miejscu warto przypomnieć, że zdecydowanie więcej prób jego

¹⁶ Ze względu na limitowaną przez Wydawcę objętość opracowania musi to być przegląd bardzo powierzchowny, ograniczony jedynie do zasygnalizowania pewnych zjawisk, bez możliwości pogłębionej ich analizy.

wykorzystania zostało podjętych przed wprowadzeniem ustawy (zob. przypis 14) niż po jej wejściu w życie¹⁷.

W zakresie rozwiązań instytucjonalnych tym, co, z reguły, poprzedziło ekspansję projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, było utworzenie w strukturze administracji centralnej państwa stosownej komórki do promowania i rozwoju partnerstwa, stanowiące czytelny znak o „przyjaznym” nastawieniu rządu do wykorzystania partnerstwa w praktyce gospodarczej. W Polsce jednostki takiej przez wiele lat brakowało, co bez wątplenia można uznać za czynnik, który skutecznie utrudniał „przebicie się” koncepcji partnerstwa (mimo starań podejmowanych niejednokrotnie na poziomie administracji terenowej, które w większości przypadków, bez stosownego wsparcia rządu, spełzły na niczym). Powołanie stosownych jednostek (np. Departamentu Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju czy Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w GDDKiA – być może teraz jest ich nawet za dużo, żeby sprawnie koordynować realizację projektów partnerstwa z poziomu administracji centralnej) to z pewnością sygnał o zmianie podejścia polskiej administracji centralnej do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, a podjęte działania realnie zwiększają szansę jego upowszechnienia. Wydaje się to prawdopodobne tym bardziej, że w ostatnim okresie Ministerstwo Infrastruktury podjęło realizację kilku pilotażowych (pokazowych) projektów partnerstwa, naśladując w ten sposób postępowanie państw, które swego czasu skoncentrowały swe wysiłki na wypromowaniu partnerstwa, a dzisiaj ich społeczeństwa korzystają z dobrych efektów tych starań. Inny, czytelny symptom zmiany postawy rządu – może drobny, ale znamieny (chcieć to móc), i również „sprawdzony” w innych krajach – to funkcjonowanie rządowej internetowej platformy, gdzie można znaleźć nieprzebrane wprost informacje o partnerstwie, której powstanie jeszcze nie tak dawno (z pewnością mniej niż 10 lat temu) mogło pozostawać jedynie w sferze życzeń podmiotów z takich czy innych względów zainteresowanych partnerstwem.

Podsumowując, dziś Polska sprawia wrażenie zupełnie dobrze przygotowanej do znaczącego zwiększenia liczby projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wiele wskazuje na to, że wiele z wcześniej występujących barier zostało znacznie ograniczonych. Działania polskich władz podejmowane w ostatnich latach na rzecz promocji i rozwoju partnerstwa

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 169, poz. 420, Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 19, poz. 100, z późn. zm.

publiczno-prywatnego w szczególności okazują się pomocne w przełamywaniu ograniczeń natury psychologicznej, bodaj najtrudniejszych do przewyciężenia. W tym obszarze wiele złego, tak wśród przedstawicieli sektora publicznego, jak i prywatnego, zrobiły niejednokrotnie formułowane publicznie, w wielu wypadkach bezpodstawnie, opinie o braku legalności partnerstwa (co okazało się definitywnie fałszywe z chwilą wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym) oraz o nadużyciach, zawsze towarzyszących jego stosowaniu, niemożliwych do uniknięcia z powodu styku własności publicznej i prywatnej¹⁸. Jednak i w tym zakresie wiele zmieniło się „na lepsze”, w czym mają swój trudny do przecenienia udział również organizatorzy licznych szkoleń, rozmaitych seminariów i wydawnictw podejmujących problematykę partnerstwa.

Wobec powyższego upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, mimo wielu obaw ciągle zgłaszanych przez osoby publiczne, wydaje się znacznie bardziej prawdopodobne niż jeszcze parę lat temu. To szansa dla polskiej gospodarki, z której warto skorzystać. Dobry przykład innych państw powinien być dodatkową zachętą do podjęcia wysiłku, aby tej okazji nie zaprzepaścić, a inicjatywy takie jak plan Junckera¹⁹ i do niego podobne będą wymiernie wspierać te działania – przecież w realizacji tego planu przewidziany jest również udział polskiej administracji publicznej i polskich przedsiębiorców. Nie zapominajmy jednak, że decyzje, które ostatecznie zapadną, będą – niestety – mocno uwarunkowane politycznie, co jest charakterystyczne dla problematyki sektora publicznego. I nie oczekujemy, że upowszechnienie partnerstwa, jeśli się powiedzie, niezależnie od skali zjawiska, rozwiąże wszystkie problemy polskiej gospodarki.

Podsumowanie

Wydarzenia minionych kilku dekad, związane ze sferą użyteczności publicznej, wydają się wystarczającą podstawą do sformułowania opinii, że obserwowany w wielu państwach, okresowo nasilający się, brak środków publicznych na finansowanie rozmaitych potrzeb publicznych jest zjawiskiem typowym

¹⁸ Warto podkreślić, że autorzy tego typu wypowiedzi nie zgłaszają podobnych zastrzeżeń pod adresem tradycyjnego trybu zamówień publicznych, bez stosowania których trudno dzisiaj sobie wyobrazić funkcjonowanie demokratycznego państwa, a których istota, podobnie jak partnerstwa publiczno-prywatnego, zasadza się na realizacji zadań publicznych przy współudziale sektora prywatnego.

¹⁹ *Investment Plan for Europe*, European Investment Bank, European Investment Fund. http://www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_en.pdf (31.07.2015).

i trwałym. Nie można jednak uznać tego za okoliczność zwalniającą administrację publiczną z obowiązku zapewnienia ludności dostępu do odpowiednio rozwiniętej infrastruktury oraz usług o odpowiednio wysokim standardzie. Wszystko to razem powoduje, że władze publiczne w swoich wielu staraniach są „skazane” na korzystanie ze wsparcia sektora prywatnego, w wielu przypadkach przyjmującego formę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z dotychczasowego doświadczenia w zakresie realizacji rozmaitych zadań publicznych realizowanych przy współudziale partnerów prywatnych wynika, że właściwie prowadzona współpraca pozwala uzyskać oczekiwane korzyści wszystkim uczestnikom poszczególnych przedsięwzięć. „Właściwie” oznacza tutaj wiele warunków, których spełnienie w praktyce wcale nie jest proste, choć nie niemożliwe, o czym świadczą liczne udane inwestycje publiczne, obecne w niewielkim zakresie nawet w Polsce, realizowane przez władze publiczne wspólnie z sektorem prywatnym.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego, owoc poszukiwań, sprzed wielu lat, sposobu przezwyciężenia ograniczeń sektora publicznego, okazała się w praktyce ideą żywą i poddającą się w miarę zdobywanego doświadczenia różnego rodzaju modyfikacjom, w wielu przypadkach prowadzącym do poprawy alokacji i efektywniejszego wykorzystania zawsze przecież ograniczonych zasobów, a co – ze społecznego punktu widzenia – najważniejsze, otwierającym dostęp do usług publicznych o wysokim standardzie. Polskie społeczeństwo jak do tej pory, z powodów wyżej przedstawionych, mogło przekonać się o tym tylko w bardzo niewielkim zakresie.

Partnerstwo publiczno-prywatne ma wielu przeciwników, nie tylko w Polsce, przez których jest postrzegane przede wszystkim jako okazja do różnorodnych, w praktyce nagminnie popełnianych, nadużyć. Negatywne przykłady nie powinny jednak prowadzić do odstępowania od tego typu współpracy, lecz, w poszukiwaniu korzyści, motywować do eliminowania obserwowanych nieprawidłowości²⁰.

Jeśli uwzględnić nawet tylko niektóre elementy otoczenia gospodarczego, jak np. oczekiwania i potrzeby społeczne w zakresie infrastruktury i usług publicznych znacznie przewyższające możliwości ich finansowania przez władze publiczne, kontynuowanie wysiłków na rzecz rozwoju partnerstwa

²⁰ Wielka Brytania może służyć za przykład, jak w długim okresie, poprzez elastyczne podejście rządu do partnerstwa publiczno-prywatnego, radzić sobie z pojawiającymi się nieprawidłowościami, zapewniając jednocześnie społeczeństwu korzyści związane z nieprzerwanym od lat wykorzystaniem partnerstwa na dużą skalę.

publiczno-prywatnego wydaje się mimo wszystko lepszym wyborem niż ich zaniechanie. Za uzasadnienie dla prezentowanego punktu widzenia mogą posłużyć chociażby: apel Komisji Europejskiej o stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu przywrócenia gospodarki europejskiej, zduszonej skutkami kryzysu finansowego, na ścieżkę wzrostu²¹ oraz plan Junckera, mający, poprzez włączenie w realizację szeregu inwestycji publicznych przedsiębiorców prywatnych, wywołać trwałe ożywienie koniunktury w Europie²².

I na zakończenie warta sformułowania, na podstawie tego, co (tuż) powyżej, refleksja: partnerstwo publiczno-prywatne, mimo upływu lat, mimo wielu kontrowersji, mimo wypracowanych praktyką zmian widocznych w samym podejściu do jego koncepcji, utrzymało swoją pozycję „koła ratunkowego” gospodarki, a pojawiające się trudności gospodarcze powodują, że mocniej przyciąga uwagę decydentów.

Literatura

- Akitoby B., Hemming R., Schwartz G., *Public Investment and Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund.
- Andres L.A., Gausch J.L., Haven T., Foster V., *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure. Lights, Shadows, and the Road Ahead*, The World Bank, Washington D.C.
- A new approach to public private partnerships*, HM Treasury, UK, December 2012.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, wyd. II, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Cieślak-Wróblewska A., *Za dużo państwa w gospodarce*, „Bloomberg Businessweek”, maj 2015, nr 11 (140).
- Czarny B., *Podstawy ekonomii*, wyd. III zmienione, PWE.
- Europejskie rządy opóźniły ożywienie gospodarcze*, rozmowa G. Siemionczyka z E.F. Nielsenem, głównym globalnym ekonomistą i dyrektorem działu analiz ekonomicznych w banku UniCredit, „Rzeczpospolita”, 12 czerwca 2015.
- Funke K., Irwin T., Rial I., *Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships*, Discussion Paper 2013-07, International Transport Forum, OECD.

²¹ *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, Commission of the European Communities, Brussels, 19.11.2009, COM(2009) 615, final communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

²² *Investment Plan for Europe*, European Investment Bank, European Investment Fund, http://www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_en.pdf (31.07.2015).

- Investment Plan for Europe*, European Investment Bank, European Investment Fund, http://www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_en.pdf (31.07.2015).
- Linder S.H., *Coming to Terms with the Public-Private Partnership*, „American Behavioral Scientist”, Vol. 43, No. 1, September 1999.
- Making changes in operational PFI projects. Thirty-sixth Report of Session 2007–08 Report, together with formal minutes, oral and written evidence*, House of Commons Committee of Public Accounts HM Treasury, UK, September 2008.
- Milewski R., Kwiatkowski E., *Podstawy ekonomii*, wyd. III zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, Commission of the European Communities, Brussels, 19.11.2009, COM(2009)615, final communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- Moszoro M., *Efficient public-private partnerships*, IESE Business School – University of Navarra, October 2010.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Przegląd doświadczeń polskich*, red. M. Moszoro, Municipium, Warszawa 2000.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, 2002.
- Public-private partnerships*, approved by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, March 2004.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999.
- Report on operational PFI Projects*, Partnerships, UK, March 2006.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 1, wyd. II zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 169, poz. 420.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 19, poz. 100.
- Withfield D., *Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What Future for Public Services?*, Pluto Press, June 2001.

**ELEMENTS OF THEORY AND PRACTICE
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

Summary

Delivery of public services has been proved to be a heavy task for governments all over the world in numerous occasions. When cuts in public spendings are necessary, while the needs of the society keep being higher and higher, this becomes a real challenge. Public-private partnership appeared to be a good means to bypass shortages in public funds. However experience got in applying it has changed the previous understanding of how it works considerably. In Poland some progress in the field of using public-private partnership has been observed. Actually it is not clear enough why Polish economy couldn't manage so far to take a chance of public-private partnership like other countries did, but some circumstances can be pointed out.

Keywords: public needs, public spendings, public financing, private financing, public-private partnership

Translated by Agnieszka Cenquier