

Łukasz Bernatowicz*

Partnerstwo publiczno-prywatne z punktu widzenia doświadczeń strony prywatnej

Experience of Polish entrepreneurs in cooperation with public institutions under the public-private partnership: The article describes the experience of Polish entrepreneurs in cooperation with public entities under the public-private partnership. It begins with a general overview of the history and main features of the public-private partnership. Next, the author presents selected issues related to its legal regulations and functioning. The final section focuses on practical benefits and barriers in using public-private partnership by entrepreneurs, as well as their general knowledge in this field.

Słowa kluczowe: *inwestycje publiczne, finansowanie projektów, partnerstwo publiczno-prywatne, Polska, proces legislacyjny, ryzyko finansowe*
Keywords: *public investments, project financing, public-private partnership, Poland, legislative process, financial risk*

* Ekspert Business Centre Club; e-mail: lukasz.bernatowicz@makdom.com.pl.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie podstaw funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, omówienie jego głównych zalet i wad, a w szczególności przedstawienie podejścia jednostek prywatnych, tj. przedsiębiorców, do możliwości prowadzenia inwestycji właśnie w przedmiotowej formule. Analiza poziomu wiedzy, zainteresowania oraz stopnia doświadczenia przedsiębiorców w zakresie PPP może pozwolić na udoskonalenie omawianej instytucji. Z opracowania tego czerpać powinny jednak również podmioty publiczne, którym uwidocznić ono powinno popełniane przez nie błędy. Możliwości płynące z formuły PPP są na tyle atrakcyjne i – w dobie coraz trudniejszej sytuacji jednostek

publicznych – pożądanę, że grzechem byłoby nie korzystać z nich w maksymalnym zakresie.

Istota partnerstwa publiczno- prywatnego

Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) polega na współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej i samorządowej a podmiotami prywatnymi. Współpraca ta odbywa się w sferze usług publicznych. Próbując zdefiniować istotę PPP, najłatwiej określić je jako pewnego rodzaju powiązania pomiędzy usługodawcami publicznymi i prywatnymi, w wyniku których obydwie podmioty wnoszą specyficzny wkład do wspólnego świadczenia usług. Terminem PPP określić można projekty inwestycyjno- eksploatacyjne realizowane na podstawie umowy długoterminowej wspólnie – przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego – których celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych¹.

Uczestnikami procesu po stronie publicznej są m.in.: rząd, jednostki samorządu terytorialnego, regionalne fundusze inwestycyjne; a ze strony prywatnej – przedsiębiorcy, przedsiębiorstwa, mieszkańcy regionu, banki czy firmy ubezpieczeniowe.

Partnerstwo publiczno- prywatne w coraz większym zakresie wpływa na rozwój lokalny gmin. Podstawowymi cechami tego wpływu są: celowość oraz świadomość, długi horyzont czasowy działań, społeczny i lokalny charakter realizowanych działań, wreszcie aktywność władzy lokalnej.

Materia partnerstwa publiczno- prywatnego regulowana jest na podstawie różnych aktów prawnych. Warto zaznaczyć, że największym doświadczeniem oraz skalą inwestycji w ramach PPP pochwalić może się Australia i Wielka Brytania. Podstawowymi aktami prawnymi w Polsce, regulującym partnerstwo publiczno- prywatne są w szczególności: ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym; ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawa z 20 grudnia 1994 r. o gospodarce komunalnej. Partnerstwo publiczno- prywatne jest zatem w Polsce uregulowane ustawowo. Nie jest to powszechny model – w niektórych krajach nie ma bowiem specjalnych regulacji ustawowych PPP.

¹ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, *Raport o partnerstwie publiczno- prywatnym w Polsce*, Centrum Partnerstwa Publiczno- Prywatnego, Warszawa 2013, s. 12.

Finansowanie zadań publicznych przez kapitał prywatny znajduje swoje źródła w starożytności. Już około 2000 lat temu za transport poczty na obszarze cesarstwa rzymskiego odpowiedzialny był cesarz, natomiast wspólnoty lokalne odpowiadały za stacje pocztowe. Na mocy porozumień zawieranych w wyniku przetargu zarządcom budynków pocztowych powierzano budowę takich obiektów, ich utrzymanie i prowadzenie przez okres pięciu lat. Warto zauważyć, że na umowach koncesyjnych opierano nie tylko pocztę, ale też np. budowy portów, placów targowych czy nawet dróg². Z kolei pojęcie koncesji ma długą tradycję prawną. Pochodzi ono jeszcze z okresu poprzedzającego epokę państwa prawnego. Już w 1438 r. francuski szlachcic Luis de Bernam otrzymał koncesję rzeczną na pobieranie opłat za towary przewożone po Renie³. Innym znanym w literaturze przykładem koncesji jest ta przyznana w roku 1792 we Francji braciom Perrier na dystrybucję wody na terenie Paryża⁴. We francuskiej praktyce prawnej ukształtowała się tzw. koncesja robót publicznych. Poważny udział kapitału prywatnego w inwestycjach publicznych znalazł powszechne zastosowanie w szczególności na przełomie XVII i XVIII wieku, kiedy budowa urządzeń infrastrukturalnych w Europie, a później w Ameryce i Chinach finansowana była ze źródeł prywatnych, natomiast ze środków publicznych pokrywano wydatki głów państwa i wydatki związane z prowadzeniem wojen.

W latach 90. XX wieku w Wielkiej Brytanii zaczęto wdrażać program rządowy tzw. Private Finance Initiative (PFI), który miał obejmować przedsiębiorstwa pozostające własnością państwa. W ramach tego programu sektor publiczny stawał się nabywcą usług świadczonych przez przedsiębiorcę, ten drugi zaś zapewniał aktywa trwałe niezbędne do ich świadczenia. Jednym z podstawowych modeli zarządzania i rozbudowy infrastruktury według PFI stały się kontrakty koncesyjne. Polegały one na przekazaniu podmiotowi prywatnemu obowiązku zrealizowania inwestycji infrastrukturalnej lub świadczenia usług o charakterze publicznym wraz z jednoczesnym transferem określonego ryzyka na tego przedsiębiorcę. W zamian za to inwestor uzyskiwał czasowe prawo eksploatacji obiektu lub usługi z możliwością pobierania opłat od użytkowników zewnętrznych. Największym

² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost, ECO /143 PPP, Bruksela 2005.

³ D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Temida 2, Białystok 2000, s. 35.

⁴ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu.PL, Warszawa 2006, s.10.

projektem zrealizowanym w tej formule był Eurotunel⁵. Koncesje weszły stopniowo również do porządków prawnych innych państw Unii Europejskiej. Kontrakty tego rodzaju na budowę i zarządzanie infrastrukturą zawierano w takich krajach, jak Niemcy, Włochy, Portugalia, Holandia, państwa skandynawskie, Irlandia, Grecja, Czechy. Sięgają one miliardów euro. Wartość zamkniętych finansowo projektów PPP w Europie w roku 2010 wyniosła 18 mld euro. Dla porównania zaś wartość polskiego rynku PPP w 2012 r. szacuje się na około 4,6 mld złotych netto⁶.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce

Instytucja PPP jest w Polsce stosunkowo młodą formą realizowania inwestycji. Obowiązującym aktem prawnym w zakresie PPP jest ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (weszła w życie z dniem 27 lutego 2009 r.). Warto zaznaczyć, że ustawa ta nie jest pierwszą regulacją partnerstwa publiczno-prywatnego, jaka została uchwalona w Polsce. Przed nią materia ta regulowana była przez ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 r. Pod rządami poprzedniej ustawy nie został zrealizowany żaden projekt PPP. Wcześniej, tj. przed wspomnianą wyżej ustawą z 2005 r., PPP regulowane było jedynie częściowo w drodze ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym. Regulacje te dotyczyły jednak omawianej materii wyłącznie w pośredni sposób. Prawdziwy rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpił w Polsce dopiero po uchwaleniu nowego aktu prawnego, tj. od roku 2009.

Analiza dokonana na podstawie Bazy Projektów PPP Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁷ pokazuje, że rynek ten rozwija się powoli, ale sukcesywnie. Głównym problemem jest niewątpliwie niska skuteczność działań podmiotów publicznych. Niemniej mimo relatywnie krótkiego okresu stosowania PPP w Polsce do roku 2013 ogłoszono już ponad sto postępowań o wybór inwestora prywatnego oraz zawarto kilkadziesiąt umów o PPP. W latach 2009–2012 liczba ogłoszeń wynosiła 30–60 rocznie. Jednak tylko 19% (33 z 177) ogłoszeń zakończyło się zawarciem umowy z podmiotem prywatnym. Zawarte umowy dotyczą różnorodnych dziedzin i objęły m.in.: budowę parkingów podziemnych, zarządzanie gospodarką wodno-ściekową, sektor ochrony zdrowia i transport publiczny. Należy podkreślić, że z PPP skorzy-

⁵ *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, B. Korbus (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 28.

⁶ Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne „Forum PPP”, nr 2.

⁷ Baza projektów Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

stano również przy organizacji EURO 2012. Zwiększająca się liczba projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wynika w dużej mierze z deficytu środków publicznych i konieczności pozyskania prywatnego kapitału. Najpopularniejszym sposobem realizacji projektów w formule PPP była dotychczas forma koncesyjna, w dalszej kolejności stosowany był tryb zamówień publicznych.

Perspektywa realizacji projektów w formule PPP wydaje się na najbliższe lata korzystna. Zgodnie z licznymi opiniami liczba ogłoszeń oraz zawieranych umów powinna systematycznie rosnąć – planowany wzrost sięgnąć może 10–20% rocznie⁸. W okresie planowanego wzrostu zamawiający – podmioty publiczne – powinni coraz sprawniej planować inwestycje i dokonywać wyboru partnerów prywatnych. Zdobyte z czasem doświadczenie oraz poprawa ogólnych umiejętności w tym zakresie doprowadzić powinna do wzrostu, niskiego obecnie, wskaźnika postępowania wyboru partnera prywatnego w stosunku do liczby ogłoszeń. W pozytywnej perspektywie rynkowej PPP mówi się również o zwiększeniu poziomu zaufania pomiędzy jednostkami publicznymi a prywatnymi – który dotychczas jest bardzo niski. W tym właśnie zakresie podejmowane powinny być działania przez podmioty publiczne (m.in. edukacja partnerów, promowanie negocjacji i dialogu pomiędzy partnerami).

Zdaniem firm doradczych i instytucji finansowych za projekty PPP powinny być przede wszystkim uznawane inicjatywy o dużej skali (mówimy tu o inwestycjach rzędu 20–100 mln zł). Niemniej specyfiką polskiego rynku PPP jest duża liczba małych projektów. Warto podkreślić, że ta charakterystyka nie zniechęca instytucji finansowych ani podmiotów prywatnych do wchodzenia na polski rynek PPP (zgodnie z zasadą mniejszy projekt – mniejsze ryzyko). Podejście sektora publicznego (samorządów), decydujących się na względnie małe projekty – przeważnie z uwagi na niezaliczanie ich do długu publicznego – jest z ekonomicznego punktu widzenia błędem. Błąd ten polega na pewnej niewspółmierności wartości inwestycji do wysokości kosztów koniecznych do poniesienia przy jej realizacji (przeprowadzenie kosztownych analiz przedinwestycyjnych oraz relatywnie kosztowne finansowanie tych projektów)⁹. W związku z powyższym w przypadku małych projektów procedura PPP jest bardzo często zbyt kosztowna. Zdarza się bowiem, że koszty obsługi projektu przekraczają koszt samej inwestycji – dlatego też tak bardzo konieczna wydaje się zmiana dzisiejszej charakterystyki PPP.

⁸ I. Herbst, T. Jagusztyn-Krynicki, *Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców, firm doradczych i instytucji finansowych, sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, PARP, Warszawa 2013, s. 13.*

⁹ *Ibidem.*

Obecnie jedną z podstawowych barier w rozwoju PPP w Polsce jest brak tzw. dobrych praktyk, które ułatwiłyby poruszanie się obydwu partnerom przy współpracy nad projektem. Ponadto niewielka liczba umów oraz specyfikacji, na których podmioty publiczne mogłyby się wzorować, powoduje, że często:

- specyfikacje są przenoszone na projekty z zupełnie innych sektorów i o innej skali,
- brakuje odwagi do bycia prekursorem projektu PPP.

Problemem jest również brak umiejętności obliczania kosztów działania urzędu przy realizacji projektu PPP. Dlatego podmioty publiczne napotykają trudności związane z oceną porównawczą kosztów realizacji inwestycji w ramach PPP, a kosztów, które wygenerowałaby realizacja zlecenia w drodze tradycyjnej. Brak właściwych statystyk (dotyczących właśnie m.in. czasu i kosztów ogłaszania i przeprowadzania postępowań) powoduje relatywnie często odrzucanie formuły PPP już na etapie planowania inwestycji. Kolejną barierę stanowi brak umiejętności dostosowania projektów do realiów gospodarczych. Wynika to m.in. ze zbyt optymistycznych kalkulacji związanych z popytem na usługi. Ponadto błędem sektora publicznego jest nadmiernie optymistyczna ocena w zakresie zainteresowania podmiotów prywatnych realizacją projektu, przy jednoczesnym nakładaniu na nie zbyt dużego ryzyka i odpowiedzialności. Konieczne jest więc pewne zweryfikowanie tych oczekiwań i kalkulacji¹⁰.

Poza powyższymi, dość ogólnymi i powszechnie znanymi, problemami przeszkodą jest także brak podstawowej wiedzy o tym, czym jest PPP i w jakich aspektach różni się ono od tradycyjnej formy zamówień realizowanych na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wśród barier wymienienia się również:

- nieprzeprowadzanie analiz na wstępnym etapie koncepcyjnym projektu – w dalszych fazach realizacji projektu PPP powoduje to niezadko trudności w zmianie założeń projektowych,
- bariery mentalno-organizacyjne polegające na braku zaufania partnerów względem siebie,
- sposób organizacji i pracy w urzędach publicznych – nadmierna biurokracja.

Rozwojowi formuły PPP w Polsce sprzyjają przede wszystkim czynniki zewnętrzne, a mianowicie kryzys finansów publicznych połączony z nową

¹⁰ *Ibidem*, s. 17.

logiką wydatkowania środków z perspektywy unijnej na lata 2014–2020 oraz brak możliwości finansowania wszystkich inwestycji ze środków publicznych. Innymi czynnikami, mogącymi pozytywnie wpłynąć na rozwój formuły PPP w Polsce, są:

- możliwość standaryzacji procesu inwestycyjnego w jednostkach publicznych,
- możliwość włączenia formuły PPP jako alternatywy przy podejmowaniu decyzji o formule inwestycyjnej oraz
- pojawienie się inicjatyw klastrowych, polegających na łączeniu wielu mniejszych projektów w jedną inicjatywę realizowaną w formule PPP¹¹.

Wydaje się, że formuła PPP rozwijać się powinna głównie z uwagi na korzyści finansowe oraz organizacyjne – o których mowa w dalszych częściach artykułu.

Czynnikami wyraźnie negatywnie wpływającymi na rozwój polskiego rynku PPP jest brak rozwiązań lub instytucji ograniczającej ryzyko finansowe, ponoszone przez partnerów (np. gwarancje czy poręczenia) oraz brak praktyki stosowania innych niż kredyt bankowy instrumentów finansowych przy realizacji i finansowaniu projektów. Warto zaznaczyć, że polski rynek bankowy charakteryzuje się obecnie względną płynnością kapitału. W związku z tym, przynajmniej teoretycznie, sytuacja ta powinna zachęcać instytucje finansowe do inwestowania na nowych rynkach, m.in. właśnie na rynku PPP. Mimo tego niewiele banków zainteresowanych jest długoterminowymi projektami infrastrukturalnymi. Co więcej, nawet w przypadku wyrażenia wstępnego zainteresowania formułą PPP, oferowane przez banki warunki kredytowe są dla tych projektów często całkowicie nieakceptowalne. Sama gotowość partnerów PPP do współpracy z instytucjami finansowymi oceniana jest dość wysoko. Zarówno podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne mają już pewne doświadczenie i przejawiają wolę dyskusowania w tym zakresie z bankami – instytucjami finansowymi. W związku z tym zasadny wydaje się postulat, aby włączyć banki do prac nad projektami PPP już na etapie ich przygotowania oraz późniejszych negocjacji pomiędzy potencjalnymi partnerami. Główną rolę w tym zakresie odgrywać mógłby Bank Gospodarstwa Krajowego – szczególnie w ramach polskiej jednostki zajmującej się PPP – PPP Unit¹².

Dalsza perspektywa rozwojowa instytucji (instrumentów) finansowych skierowanych do realizacji projektów PPP powinna być oceniana pozy-

¹¹ *Ibidem*, s. 18–19.

¹² *Ibidem*, s. 37.

tywnie. Rozwój rynku instytucji finansowych jest korelatywnie związany z rozwojem samego rynku PPP. Zakłada się bowiem, że wraz ze wzrostem liczby projektów realizowanych w formule PPP nastąpić powinna również właściwa reakcja ze strony instytucji finansowych, od których będzie się oczekiwać przedstawienia nowych produktów (czy też nowych rozwiązań) dedykowanych kredytowaniu infrastrukturalnych inwestycji publicznych.

Podstawowe wady oraz propozycje zmian polskiego systemu partnerstwa publiczno-prywatnego

Negatywny odbiór społeczny transakcji PPP

Przez negatywny odbiór społeczny transakcji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego rozumie się obawę przed brakiem wyraźnych korzyści płynących ze współpracy partnerów PPP. Obawa ta dotyczy również możliwości posądzenia partnerów o działania korupcyjne, do których miałyby rzekomo dojść w związku z ogłoszeniem i realizacją projektu PPP. Jeden z istotnych problemów, wskazywanych przez sektor biznesu, leży w braku jednostki odpowiedzialnej za politykę państwa wobec PPP, która w sposób jednoznaczny definiowałaby kierunki rozwoju PPP¹³.

Wady legislacyjne ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

Wad legislacyjnych ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest w dalszym ciągu relatywnie dużo. Nowa ustawa (z 2009 r.), mimo znacznej poprawy sytuacji, nie jest wolna od mankamentów. Jako wady przyjętych rozwiązań można wskazać przede wszystkim brak radykalnego odejścia od rozwiązań z ustawy z 2005 r. w zakresie kryterium wyboru partnera prywatnego. Niepotrzebnie też w toku procesu legislacyjnego rozszerzono zakres kryteriów obligatoryjnych oraz wprowadzono dodatkowe cztery fakultatywne (art. 6 ust. 3 ustawy o PPP). Co więcej, można się teraz spodziewać, że podmioty publiczne, dla zwiększenia przejrzystości wyboru ofert, jednemu z kryteriów obligatoryjnych (bilans wynagrodzenia, podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego – jeżeli są planowane), będą przypisywać możliwie jak największe wagi znaczeniowe (np. 98%), marginalizując znaczenie pozostałych. Ponadto, niepotrzebnie zawężono rolę podmiotu publicznego

¹³ Grupa robocza PriceWaterhouseCoopers, *Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych*, Warszawa 2013, s. 9.

w spółkach komandytowych i komandytowo-akcyjnych, do – odpowiednio – komandytariuszy i akcjonariuszy, ograniczając tym samym ich wpływ na realizację przedsięwzięcia. Zbędne jest również określanie w ustawie budżetowej wysokości, do której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o PPP. Oznacza to bowiem konieczność planowania z dużym wyprzedzeniem realizacji zadań w formule PPP, a ponadto powoduje trudności w zmianie koncepcji wykonania zadania (np. kiedy pierwotnie planowano tradycyjną metodę z odpłatnością jednorazową, a pojawiła się możliwość zrealizowania zadania w formule PPP).

W ustawie nie poruszono również kwestii związanej z zabezpieczeniem długoterminowego finansowania realizacji przedsięwzięcia. Problem ten można rozwiązać np. dając możliwość uzyskania przez partnera publicznego poręczenia lub gwarancji z funduszu państwowego (samorządowego) na zabezpieczenie zaciąganych kredytów (emitowanych papierów wartościowych) na realizację PPP. Innym niezwykle ważnym problemem regulacji dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest również obecny, tzw. dualistyczny stan regulacji prawnej. Gwoli wyjaśnienia, zgodnie z obowiązującą ustawą, do wyboru partnera prywatnego stosuje się – w zależności od planowanego źródła wynagrodzenia partnera – ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi albo ustawę – Prawo zamówień publicznych.

Na mocy ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nastąpiła jednak istotna zmiana regulacji dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego, a mianowicie znowelizowany został art. 4 ustawy o PPP. Zgodnie z przedmiotową nowelizacją ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych rozszerzyły swój wpływ na kształtowanie stosunków w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż zastosowanie znalazły nie tylko przy wyborze partnera prywatnego, ale również w przypadku kształtowania samej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zmiana ta wprowadziła bardzo niekorzystne dla partnerstwa zmiany, gdyż do obecnie zawieranych umów zastosowanie mają również te przepisy powyższych ustaw, które wskazują na ograniczenia okresu, na jaki mogą zostać zawarte umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Długość takich umów determinowana jest więc nie przez specyfikę konkretnego projektu ani przez cele, jakie zakładają sobie jego strony, jak to miało miejsce przez powyższymi zmianami, ale przez dwie regulacje prawne, w sposób odmienny ten czas określające.

Zdaniem sektora prywatnego wady legislacyjne odnoszą się również do braku rozwiązania kwestii księgowego ujęcia projektów PPP. Wynika to ze zmienności interpretacji Ministra Finansów dotyczącej wskaźnika długu publicznego i powoduje ze strony samorządowej obawy o wliczenie kosz-

tów jej udziału w projekcie PPP do długu samorządu czy brak uregulowania wykorzystywania spółek celowych¹⁴.

Podstawowe postulaty w zakresie zmian PPP

Liczne problemy natury prawnej spowodowały pojawienie się różnych propozycji celem dokonania usprawnienia funkcjonowania PPP w Polsce. Z ważniejszych postulatów warto przytoczyć następujące:

- dopuszczenie możliwości stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych również w sytuacji, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo pobierania pożytków albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej – taka zmiana umożliwiłaby wybór partnera w trybie, co prawda, bardziej rygorystycznym, ale równocześnie bezpieczniejszym,
- rozważenie możliwości powołania spółki projektowej przez partnera prywatnego po wyborze jego oferty jako tej najkorzystniejszej,
- wprowadzenie możliwości wstąpienia w miejsce partnera prywatnego podmiotu finansującego – sytuacja taka mogłaby mieć miejsce, gdy realizacja przedsięwzięcia byłaby w całości lub w większości finansowana przez bank, instytucję finansową bądź kredytową,
- zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, argumentując tę zmianę faktem, że kryteria te nazbyt uszczywniały proces wyboru partnera prywatnego,
- dopuszczenie do zawarcia umowy z partnerem prywatnym wybranym na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych na okres dłuższy niż 4 lata,
- rozszerzenie zakresu regulacyjnego samych umów partnerstwa publiczno-prywatnego, tzn. wprowadzenie możliwości uwzględnienia w umowach wcześniejszego ich rozwiązania i zasad rozliczeń pomiędzy stronami,
- możliwość wprowadzenia do ustawy o koncesji systemu prekwalfikacji kandydatów – pozwoliłoby to w sposób oczywisty na skrócenie czasu oraz zmniejszenie kosztów postępowania o zawarcie umowy koncesji,
- poszerzenie zakresu przedmiotowego pojęcia partnera prywatnego o osoby fizyczne niebędące przedsiębiorstwami. Skoro ustawodawca jako przedmiot PPP przewiduje wykonanie dzieła podwyższającego wartość lub użyteczność składnika majątkowego, to partnerem mogłaby być osoba fizyczna, posiadająca odpowiednie umiejętności i kwalifikacje.

¹⁴ *Ibidem*, s. 13.

Z powodu długoterminowej natury przedsięwzięć PPP niezwykle istotne będzie unikanie przez zaangażowane strony błędów popełnianych zarówno na etapie przygotowawczym, jak i na etapie budowy, ponieważ ich skutki mogą być również długotrwałe¹⁵.

Kontekst działania polskich przedsiębiorców (partnera prywatnego) w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego

Realizacja projektów w ramach PPP pozwala połączyć zasoby i potencjał obu zaangażowanych stron. Sens tworzenia projektów PPP polega na oszczędności czasu, minimalizacji kosztów oraz osiągnięcia trwalszych efektów o dłuższym czasie oddziaływania¹⁶.

Dla podmiotów sektora prywatnego realizujących projekty PPP oczywiste kryterium opłacalności projektu stanowi przewidywany zysk. Podmiot publiczny powinien więc zagwarantować przedsiębiorcom odpowiedni poziom zwrotu poniesionych kosztów inwestycji. Gwarancja taka może przybierać różne formy, np. w postaci bezpośrednich korzyści finansowych lub ulg podatkowych. Inną istotną rolę w zachęcaniu partnerów prywatnych do udziału w PPP jest również podział ryzyka związanego z realizacją projektu. Niewątpliwie bowiem, jeżeli zbyt wiele z tego ryzyka przenoszono będzie na podmiot prywatny, przeważy ono nad przewidywanymi zyskami z inwestycji. Pamiętać należy, że projekty realizowane w PPP wiążą się często z zadaniami publicznymi o znaczeniu zasadniczym dla interesu narodowego – z tym zaś wiąże się wielka odpowiedzialność. Z drugiej strony udział w tego rodzaju projektach może być bardzo interesujący dla prywatnego przedsiębiorcy¹⁷. Nie jest tajemnicą, że dla przedstawicieli sektora prywatnego ważne będzie również samo podejście podmiotów publicznych, a mianowicie ich elastyczność podczas realizacji projektu PPP. W szczególności zaś istotna może być dopuszczalność zastosowania podejścia biznesowego przez podmioty publiczne, tj. podejścia nastawionego w swej naturze na zyski.

Z wielokrotnie przeprowadzanych badań oraz ocen stopnia zaawansowania wiedzy i osobistego doświadczenia sektora prywatnego w realizacji projektów PPP wynika, że większość (ponad 50%) badanych słyszało o partnerstwie publiczno-prywatnym, jedynie zaś około 2% stosowało je

¹⁵ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶ Public-Private Partnerships: Mobilizing Resources of Achieve Public Helath Goals.

¹⁷ I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczevska, *Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2012, s. 10–11.

osobiście w praktyce. Wiedza na temat PPP jest największa wśród pracowników średnich i dużych przedsiębiorstw oraz spółek prawa handlowego. Świadomi istnienia PPP są również ci, którzy wypracowali wyższą kulturę funkcjonowania w biznesie, tj. umiejący identyfikować ryzyko czy korzystający ze szkoleń. Z przeprowadzonych badań wynika, że nawet przedsiębiorcy podejmujący współpracę w ramach projektów PPP na początku wykazywali się przeciętną wiedzą na temat tego proceduru. Dopiero w wyniku zdobytego doświadczenia przedsiębiorcy ci poczuli się pewniej i znacznie wyżej zaczęli oceniać swój poziom wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Zmiana ta odnosi się przede wszystkim do tych przedsiębiorców, którzy faktycznie zrealizowali projekt PPP, a nie tych, którzy zaprzestali ubiegać się o jego realizację¹⁸. Niewątpliwie, poziom wiedzy i przygotowania sektora prywatnego do realizacji zadań z zakresu PPP jest jednak w dalszym ciągu dość niski. Konieczne jest zatem rozpowszechnianie inicjatywy PPP oraz stałe podnoszenie świadomości podmiotów prywatnych.

Głównym źródłem informacji o PPP są media (w każdej formie). Dla podmiotów, które miały już do czynienia z PPP, poważnym źródłem informacji jest również proces śledzenia zmian aktów prawnych oraz lektura prasy specjalistycznej. Niezbędne informacje uzyskać można także przez uczestnictwo we właściwych szkoleniach czy kursach. Szacuje się, że około połowa przedsiębiorców zainteresowana jest formułą PPP. Przedsiębiorcy ci, zgodnie z powyższym, zaczęli już gromadzić wiedzę na temat PPP, jednakże wiedza ta jest w dalszym ciągu dość ograniczona¹⁹.

Nie jest tajemnicą, że tematyka PPP nie jest zbyt rozpowszechniona w strukturach organizacyjnych przedsiębiorstw. Tylko w kilkunastu procentach prywatnych przedsiębiorstw istnieją specjalnie wydelegowane osoby, których zadaniem (jednym z wielu) jest właśnie materia PPP. Należy pamiętać jednak, że do grupy tej zalicza się nie tylko osoby faktycznie oddelegowane do realizacji zadań PPP, ale również te, których zadania są zbieżne z tą dziedziną²⁰.

Pewną ciekawostką może być również fakt, że spora część pracowników zajmujących się realizacją zadań z zakresu PPP w przeważającej większości zadania te wykonuje z własnej inicjatywy, a nie na skutek otrzymania służbowego polecenia²¹. Nie rzadko bywa tak, że dział lub osoba oddelegowana

¹⁸ *Ibidem*, s. 13–14.

¹⁹ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2013, s. 38.

²⁰ *Ibidem*, s. 18.

²¹ *Ibidem*, s. 39.

do realizacji zadań z zakresu PPP pojawia się dopiero w chwili rozpoczęcia ubiegania się o realizację konkretnego projektu. Konsekwencją takiego wyboru, a później zdobytego przy projekcie doświadczenia, jest fakt, że osoba, która się nim zajmowała, staje się w danym przedsiębiorstwie specjalistą w tej dziedzinie i każdy kolejny projekt PPP trafia pod jej skrzydła. Badania wykazują, że w podmiotach, które z projektami PPP miały już do czynienia, średnia liczba osób w grupie oddelegowanej do realizacji zadania to około 11 osób – jest to relatywnie duża grupa. Tak duża liczba oddelegowanych pracowników wskazuje, że nie są oni zazwyczaj „wszechstronnymi ekspertami”, jak ma to miejsce wśród podmiotów publicznych²².

Na sam koniec warto również zaznaczyć, że mimo licznych szkoleń z zakresu PPP przedsiębiorcy nieczęsto z nich korzystają. Niemniej, wedle badań, przedstawiciele sektora prywatnego widzą potrzebę organizowania takich szkoleń czy kursów i nie wykluczają w przyszłości swego uczestnictwa.

Na obecnym poziomie rozwoju rynku współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi wydaje się nieunikniona. Badania wskazują, że około 70% badanych podmiotów należących do sektora prywatnego przynajmniej od czasu do czasu współpracuje z podmiotami publicznymi. Oczywiście zasadą jest, że im większy przedsiębiorca, tym ten procent jest większy. Ocena tej współpracy jest zasadniczo dobra. Niemniej przedsiębiorcy wskazują na liczne mankamenty, których wyeliminowanie powinno tę współpracę jeszcze poprawić. W szczególności stwierdza się, że w dalszym ciągu brak jest dobrych wzorów pokazujących, jak realizacja projektów w formule PPP powinna wyglądać – istnieje więc potrzeba wykształcenia dobrych praktyk. Konieczne wydaje się również przeprowadzenie właściwych zmian legislacyjnych, aby spotęgować korzyści płynące z PPP, bez nadmiernego obciążania stron współpracy²³.

Analiza zdolności ekonomicznych i organizacyjnych podmiotów prywatnych, koniecznych do realizacji projektów w formule PPP

Projektami z zakresu PPP co do zasady interesują się podmioty duże, tj. przedsiębiorstwa zatrudniające 250 pracowników lub więcej. Z reguły mowa również o spółkach prawa handlowego – wedle badań jest ich około 94%. Z uwagi na specyfikę realizowanych w Polsce projektów PPP dominujące miejsca w podziale sektora prywatnego mają spółki branży budowlano-

²² I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczevska, *Raport, op. cit.*, s. 18–20.

²³ *Ibidem*, s. 28–30.

nej oraz transportowej. Jednym z kluczowych rozwiązań, mających na celu usprawnienie funkcjonowania PPP, jest wykształcenie dobrych praktyk. Dobre praktyki wydają się niezwykle ważnym narzędziem rozpowszechniania formuły PPP. Porównanie wiedzy teoretycznej z praktyką codziennego funkcjonowania, zarówno w instytucji publicznej, jak i w podmiocie prywatnym, daje umiejętności, które mogą być przenoszone na następne projekty podobnego typu²⁴.

Z praktyki podmiotów prywatnych, które miały już możliwość realizowania projektu w formule PPP, wynika, że na różnych etapach realizacji tych projektów pozytywne doświadczenia są różne. Na etapie projektowania i przygotowywania dokumentacji najczęściej wskazywane wśród prywatnych przedsiębiorców pozytywne doświadczenia odnoszą się do sprawnej organizacji całego projektu, jasnej komunikacji między stronami, a także wysokiego poziomu kompetencji partnera publicznego. Na etapie współpracy z ekspertami czy doradcami zewnętrznymi przedsiębiorcy wskazują przede wszystkim doradztwo w sprawach biznesowych, wysoki poziom kompetencji partnera oraz zgodne i wspólne poszukiwanie rozwiązań przez obie strony projektu²⁵. Na etapie współpracy z podmiotami publicznymi jako szczególnie korzystne należy wskazać wspólne poszukiwanie najlepszych rozwiązań i elastyczność w realizacji zadań przez partnerów oraz ogólną dobrą współpracę stron.

Realizując projekty w formule PPP, należy mieć na uwadze również wszelkie ewentualne ryzyka, bariery oraz korzyści płynące z takiej współpracy. Właściwa proporcja tych czynników ułatwia podejmowanie decyzji o zaangażowaniu się w realizację projektu PPP. Praktyka funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych zmusza je do tego, aby przy realizowaniu kolejnych projektów identyfikowały związane z nimi ryzyko. Najwięcej ryzyka dostrzegają zasadniczo podmioty duże. Angażują one bowiem najwięcej nakładów finansowych i personalnych do wykrycia wszystkich potencjalnych zagrożeń. Najczęstszym rodzajem ryzyka jest oczywiście ryzyko finansowe²⁶. W dalszej kolejności mówi się również o ryzyku planowania, ryzyku popytu czy ryzyku operacyjnym. Oczywiście wydaje się więc, że najważniejszym problemem związanym z realizacją projektów PPP jest zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania. Kolejne problemy schodzą na dalszy plan. Warto jednak podkreślić, iż wśród podmiotów, które brały już udział w przedsięwzięciach typu PPP, ta hierarchia jest nieco inna. Oczywiście, w dalszym ciągu główny

²⁴ *Ibidem*, s. 44.

²⁵ *Ibidem*, s. 46.

²⁶ *Ibidem*, s. 51.

problem stanowi ryzyko finansowe, niemniej w dalszej kolejności wskazywane są ryzyko projektowania i ryzyko budowy. Spośród zagrożeń zewnętrznych najczęściej wskazywane jest ryzyko legislacyjne.

Sama identyfikacja różnego rodzaju potencjalnego ryzyka następuje na podstawie posiadanego doświadczenia oraz pewnych prognoz na przyszłość, wykorzystujących informacje wynikające z oceny zdarzeń z przeszłości. Ogólna opinia polskich przedsiębiorców na temat przepisów prawnych związanych z PPP jest w dalszym ciągu negatywna. Uważa się, że przepisy te nie sprzyjają partnerstwu. Warto zaznaczyć, że skala niezadowolenia z aktów prawnych wśród przedsiębiorców wzrasta wraz ze wzrostem wielkości samego podmiotu oraz wzrostem doświadczenia w realizacji projektów PPP – najbardziej krytycznie przepisy prawne oceniają podmioty duże oraz te, które w realizacji projektów PPP brały już udział.

Mankamentów legislacyjnych jest sporo, aczkolwiek na pierwszym miejscu zawsze wskazywany jest brak stabilności legislacyjnej, tj. ciągła zmiana przepisów prawa. Ponadto podkreśla się również brak przejrzystości, kompletności oraz spójności przepisów.

Największymi korzyściami stosowania formuły PPP dla sektora prywatnego są:

- umowa z instytucją publiczną buduje dobrą opinię na rynku, a w konsekwencji ułatwia podjęcie współpracy z innymi podmiotami publicznymi czy prywatnymi (również z zagranicy),
- długookresowa umowa z instytucją publiczną wzmacnia wiarygodność przedsiębiorcy, a w rezultacie ułatwia dostęp do kapitału i zmniejsza koszty działalności,
- umowa z instytucją publiczną powoduje pozyskanie zlecenia pozwalającego na prowadzenie działalności niezależnie od koniunktury (również w przypadku recesji czy kryzysu),
- umowa PPP stanowi dobre narzędzie realizacji stabilnej polityki rozwoju firmy.

Z drugiej strony korzyściami stosowania formuły PPP dla sektora publicznego są:

- dostęp do prywatnego kapitału,
- szybsza i sprawniejsza realizacja inwestycji niż ma to miejsce przy stosowaniu metody tradycyjnej,
- możliwość podziału ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego,
- możliwość podziału ryzyka w projekcie PPP i realizacja inwestycji bez obciążeń długu i deficytu publicznego,

- odroczenie wydatków publicznych i rozłożenie ich na cały okres trwania projektu PPP,
- wyższa jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego.

Jakie są warunki i możliwości finansowania projektów PPP przez instytucje finansowe

Źródła finansowania projektów realizowanych w formule PPP upatruje się przede wszystkim w formie kredytów pozyskanych z sektora bankowego. Do banków działających na rynku polskim i przejawiających aktywność na rynku PPP należą m.in.: PKO BP, BZ WBK, Nordea czy PEKAO SA. Obecnie większość przedsiębiorców jest przekonana, że banki są merytorycznie oraz organizacyjnie przygotowane do obsługi projektów realizowanych w formule PPP. Jednak eksperci twierdzą, że większość banków nie respektuje jeszcze specyfiki takich projektów. Banki te zazwyczaj odmawiają udziału we wczesnych etapach przygotowania samych projektów, czekając z podjęciem decyzji o udzieleniu kredytu do czasu otrzymania do wglądu gotowej umowy. Jeszcze bardziej powszechna jest praktyka polegająca na odmawianiu kredytów *a priori* w projektach, w których ryzyko uzyskania przyszłych przychodów nie zostaje po stronie publicznej²⁷.

Co do zasady, wydaje się, że pozyskanie finansowania dla projektów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest ani łatwiejsze, ani też trudniejsze od pozyskiwania finansowania dla realizowania innych projektów. Nie jest to jednak do końca prawda, gdyż zdaniem przedsiębiorców pozyskanie środków na realizację projektu PPP jest zdecydowanie trudniejsze niż w przypadku tradycyjnego zlecenia²⁸. Równocześnie trzeba podkreślić, że dalsze przenoszenie negatywnego przekonania przedsiębiorców o niezwyklej trudności w uzyskiwaniu finansowania projektów realizowanych w formule PPP prowadzić może do budowania swoistej bariery dla realizacji tych projektów w przyszłości.

Ciekawym przykładem jest sytuacja Szpitala Powiatowego w Żywcu. Partner prywatny w umowie PPP przejął na siebie trzy podstawowe ryzyka – budowy, dostępności i popytu. Ryzyko popytu rodzi największe niebezpieczeństwa dla projektu, jako konsekwencja obowiązującego systemu finansowania świadczeń medycznych. NFZ – publiczny płatnik usług medycznych – działa w trybie zamówień jednorocznych, maksymalnie trzyletnich kontraktów. Partner prywatny nie ma więc gwarancji finansowania

²⁷ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, *Raport, op. cit.*, s. 42.

²⁸ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, E. Marczevska, *Raport, op. cit.*, s. 67–68.

w dłuższej perspektywie, a umowy PPP są zawierane na 20–30 lat. Problem ujawnił się w pełni już na etapie ubiegania się o kredyt. Umowa o PPP podpisana została we wrześniu 2011 r. i nadal nie doczekała się zamknięcia finansowego – projekt nie jest więc, na razie, realizowany²⁹.

Identyfikacja pozostałych czynników rozwoju i barier PPP w Polsce, w tym również czynników pobudzających przedsiębiorców do zainteresowania się realizacją projektów w formule PPP

Przedsiębiorcy mający doświadczenie w realizacji projektów PPP uważają, że jednym z czynników mogących przyczynić się do rozwoju PPP w Polsce jest inicjatywa władz lokalnych. W opinii podmiotów prywatnych to właśnie lokalne władze samorządowe odpowiedzialne są za rozwój PPP – to one bowiem realizują najwięcej projektów PPP, zapewniając tym samym zaspokojenie potrzeb lokalnych społeczności. Kolejnym czynnikiem rozwoju, wskazywanym przez przedsiębiorców, jest też dbałość o wspólny interes oraz wzrost zaufania publicznego. Doświadczenie nabywane przez przedsiębiorców przyczynia się do wzrostu oceny współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz lepszej oceny potencjału do efektywnej współpracy w przyszłości. Następujący powoli wzrost wzajemnego zaufania powoduje, że firmy będą angażować się w projekty PPP w przyszłości tym chętniej, im częściej będą widziały wspólny interes w takiej współpracy³⁰. Warto też zaznaczyć aspekt finansowy jako element rozwojowy PPP w Polsce. Skromne budżety publiczne przy rosnących potrzebach inwestycyjnych powodują, że instytucje samorządowe będą zmuszone do korzystania z formuły PPP. Konieczność szukania środków finansowych może i powinna więc stanowić bodziec pozytywny do wypracowania dobrych praktyk i przejrzystej współpracy pomiędzy jednostkami publicznymi a sektorem prywatnym.

Najczęściej wspomnianą barierą rozwoju PPP w Polsce jest legislacja. W tym zakresie podkreśla się przede wszystkim niespójność oraz nadmierną zmienność przepisów regulujących funkcjonowanie PPP w naszym kraju. Kolejną barierę stanowi brak informacji i promocji formuły PPP. Bariera ta powiązana jest z uprzednio wskazywanym czynnikiem rozwoju, stanowiącym, że konsekwentna i spójna polityka upowszechniania tej formuły współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym w Polsce tworzy

²⁹ I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, T. Korczyński, *Raport, op. cit.*, s. 42.

³⁰ I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczevska, *Raport, op. cit.*, s. 71.

konieczny czynnik jej rozwoju³¹. Dalej mówić można również o braku wykwalifikowanej kadry urzędników. Niedostatki wiedzy oraz doświadczenia w zakresie PPP nie występują bowiem wyłącznie po stronie sektora prywatnego, ale również (choć w mniejszym stopniu) po stronie publicznej. Innymi wymienianymi przez przedsiębiorców barierami w zakresie rozwoju PPP są też: brak środków na inwestycje; brak doświadczeń we współpracy oraz dobrych praktyk; brak zaufania pomiędzy podmiotami prywatnymi a publicznymi oraz nadmierna biurokracja w urzędach. Ponadto warto wspomnieć o braku instytucji koordynującej rozwój PPP w kraju oraz braku instytucji ograniczającej ryzyko finansowe PPP³².

Do najczęściej wskazywanych czynników, które mogłyby pobudzić przedsiębiorców do większego zainteresowania się realizacją projektów w formule PPP, należą: poprawa współpracy publiczno-prywatnej oraz wzajemnego zaufania partnerów; stworzenie systemu amortyzacji ryzyka finansowego projektów PPP (subwencje publiczne finansujące część kosztów inwestycji czy część kosztów przygotowania projektu); opracowanie regionalnej (i krajowej) polityki rozwoju PPP czy też stworzenie instytucji certyfikującej wybór formuły PPP jako korzystniejszej niż formuły tradycyjnej.

Wnioski końcowe

W podsumowaniu należy podkreślić, że blisko połowa przedsiębiorców w Polsce, która jest zainteresowana formułą PPP, zaczęła już gromadzić wiedzę na ten temat. Niemniej jest to na razie wiedza bardzo ogólna, często również wycinkowa czy też odwołująca się tylko do świadomości istnienia współpracy między jednostkami sektora publicznego i prywatnego. W tym zakresie przedsiębiorcy ciągle wymagają wsparcia, m.in. w postaci stosownych szkoleń. Podstawowe źródło wiedzy na temat PPP to artykuły w prasie ogólnej i inne media. Wśród przedsiębiorców mających doświadczenie przy realizowaniu projektów PPP do źródeł tych zalicza się również śledzenie zmian legislacyjnych oraz lekturę prasy specjalistycznej. Wiedza ta często wynika też z własnego doświadczenia.

Odnosząc się do struktur przedsiębiorstw ubiegających się o realizację umów PPP, można zauważyć, że znacznie większe zainteresowanie przejawiają podmioty średnie i duże. Z uwagi zaś na specyfikę projektów, najczęściej mówimy o podmiotach z branży budowlanej oraz transportowej³³.

³¹ *Ibidem*, s. 73.

³² I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, *Raport*, *op. cit.*, s. 41.

³³ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, E. Marczevska, *Raport*, *op. cit.*, s. 84.

Poziom aktualnego doświadczenia jednostek sektora prywatnego (ale również po części publicznego) jest dość niski. Po stronie sektora prywatnego zasadniczą obawą przed podjęciem współpracy w ramach PPP jest ryzyko finansowe związane z realizacją projektu, brak wykształcenia dobrych praktyk tej współpracy oraz niespójność i nadmierna zmienność przepisów prawnych regulujących tę materię.

Zgodnie z powyższym wydaje się, że mimo ogromnego potencjału drzemącego w formule PPP w dalszym ciągu poziom zarówno wiedzy, jak i doświadczenia jednostek prywatnych jest w tym zakresie dość niski. Jednak przedsiębiorcy w Polsce wykazują żywe zainteresowanie formułą PPP i zainteresowanie to należy skrupulatnie wykorzystać. Trzeba niezwłocznie przekuć je w faktyczną poprawę funkcjonowania PPP w Polsce. Wykształcenie dobrych praktyk, ułatwienie pozyskiwania źródeł finansowania czy zabezpieczenie tych finansów przez wykształcenie instytucji ograniczających ryzyko finansowe projektów realizowanych w PPP, powinno w istotny sposób usprawnić funkcjonowanie omawianej formuły. Liczba obiektywnych barier rozwoju tej instytucji w Polsce jest w dalszym ciągu dość duża. Ponadto należy również pamiętać, że poza powyższymi bardziej obiektywnymi barierami rozwoju PPP, równie ważna będzie praca nad innym aspektem hamującym jego rozwój, a mianowicie brakiem prawidłowych relacji pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Zmniejszenie biurokracji i braku stabilności prawnej, budowanie zaufania przez podmioty publiczne, a także zmiana ogólnego podejścia strony publicznej do realizacji inwestycji w formule PPP (zmiana na podejście biznesowe, nastawione na zysk) powinny przynieść pożądany efekt. Strona publiczna musi pamiętać, że usprawnienie funkcjonowania formuły PPP leży w gestii obu stron, a nie zaś tylko strony prywatnej.

Kryzys finansów publicznych połączony z nową logiką wydatkowania środków z perspektywy unijnej 2014–2020 oraz brak możliwości finansowania wszystkich inwestycji ze środków publicznych to główne czynniki, które powinny w najbliższych latach wpłynąć na rozwój PPP w Polsce. Będą one coraz silniej oddziaływały na podmioty publiczne zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym.

Rok 2014 powinien być pierwszym, w którym nastąpi istotne zwiększenie się liczby ogłoszeń o PPP. Rolą instytucji centralnych jest wspomnienie tego potencjalnego wzrostu i zamienienie go na jak największą liczbę dobrych praktyk możliwych do wykorzystania w przyszłości.

Przy krótkim omówieniu perspektywy na lata 2014–2020 należy również wspomnieć o działaniach grupy roboczej ds. łączenia PPP ze środkami EU w ramach Europejskiego Centrum Wiedzy w zakresie PPP (European

PPP Expertise Centre, EPEC). Grupa ta pracuje nad usprawnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego, w związku z czym przedstawiła propozycje zmian (m.in. definicja beneficjenta, metodologia liczenia wysokości dofinansowania, kwalifikowalności wydatków poza grudzień 2022 r. czy procesu zatwierdzania projektów przez KE przy dużych inwestycjach). Celem lepszego zapoznania się z perspektywą PPP na lata 2014–2020 warto poznać przepisy rozporządzenia ogólnego na lata 2014–2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozporządzenie to zostało przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 20 listopada 2013 r.

Przewidywany wzrost liczby skutecznie zawartych umów to około 30–40 rocznie, szczególnie w latach 2018–2020.

Bibliografia

- Baza projektów Centrum PPP, www.pppbaza.pl.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu.PL, Warszawa 2006.
- Grupa robocza PriceWaterhouseCoopers, *Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych*, Warszawa 2013.
- Herbst I., Jagusztyn-Krynicki T., *Raport z badania rynku PPP wśród przedsiębiorców, firm doradczych i instytucji finansowych, sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa 2013.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A., Korczyński T., *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2013.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A., Marczevska E., *Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2012.
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Temida 2, Białystok 2000.
- Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Korbus B. (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost, ECO/143 PPP, Bruksela 2005.
- Public-Private Partnerships: Mobilizing Resources of Achieve Public Health Goals. Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne „Forum PPP”, nr 2.