

Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO ELEMENT PUBLIC GOVERNANCE – POLSKI RYNEK PPP NA TLE DOŚWIADCZEŃ INNYCH KRAJÓW

Wprowadzenie

Public governance oznacza proces zarządzania złożonym społeczeństwem, często w postaci sieci, w której dominują nie formalne instytucje, lecz zbiór aktorów mających wpływ na to, jakie i jak publiczne dobra i usługi będą świadczone. Władza w ujęciu *governance* jest więc powiązana z umiejętnościami prowadzenia negocjacji i zawierania umów z uczestnikami sieci, którzy są traktowanymi jako partnerzy politycznych procesów. Współpraca aktorów publicznych i prywatnych pozwala im uzyskać zasoby, do których indywidualnie nie mieliby dostępu, a jedną z jej form jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)¹.

Celem artykułu jest zaprezentowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako elementu nowoczesnej formy koordynacji działań zbiorowych, jaką jest *public governance*. W pierwszych trzech podrozdziałach zdefiniowano najnowsze rozumienie roli sektora publicznego, istotę partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zaprezentowano skalę rozwoju rynku PPP na świecie. W ostatniej części dokonano oceny stanu i perspektyw rozwoju tej formy współpracy w Polsce. Omówiono liczbę, wartość i strukturę realizowanych projektów PPP oraz wskazano główne bariery utrudniające rozwój tej formuły. Podstawą rozważań są studia literatury przedmiotu oraz raporty i analizy na temat rynku PPP w Polsce i na świecie.

¹ B. Guy Peters, J. Pierre, Governance Without Government? Rethinking Public Administration, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, No. 8, s. 223.

1. *Public governance* jako nowoczesna forma koordynacji działań zbiorowych

Analizując historyczny kierunek zmian w podejściu do administracji publicznej i sektora publicznego (jako jej części), można wyróżnić kilka etapów². Tradycyjnie administracja publiczna (*old public administration*) traktowana była wyłącznie jako instrument wykonywania prawa. Skupiała się na zagadnieniu prawnych podstaw interwencji administracyjnych, procedurze prowadzącej do wydania decyzji czy sądowej kontroli ich legalności. Z czasem klasyczne podejście wynikające z relacji prawnej zostało uzupełnione o nowe techniki komunikacji i przetwarzania danych oraz nastawione na efekty (głównie na skutek rosnącej biurokratyzacji i przeciążenia zadaniami publicznymi), dając początek tzw. zarządzaniu publicznemu (*public management*). Z powodu rosnącej skali redystrybucji i w związku z kolejnymi kryzysami gospodarczymi i politycznymi sektor publiczny zaczął odczuwać coraz poważniejsze problemy finansowe. Wzrost presji na sektor publiczny, na osiąganie efektów ekonomicznych i społecznych przy coraz bardziej ograniczonych nakładach sprawił, że popularność zyskało nowe podejście, tzw. nowe zarządzanie publiczne (*new public management*, NPM). Wywodzi się ono z teorii ekonomii (m.in. teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń z zarządzania w sektorze prywatnym, opierając się na mechanizmach i instrumentach charakterystycznych dla gospodarki rynkowej³. W ostatnich latach zaczęto jednak zwracać uwagę na jeszcze inny aspekt, mianowicie na istotę instytucji publicznej i jej wpływ na poszczególnych interesariuszy. O ile więc NPM koncentruje się na poprawie sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, to *public governance* zwraca również uwagę na interakcje różnych podmiotów w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów⁴. Jako pierwsze koncepcję *governance* zaczęły wprowadzać do praktycznych działań organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, ONZ). W 2001 roku Komisja Europejska przyjęła Białą księgę *European Governance*⁵, w której zaproponowano otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie jej uczestników, wymieniając pięć zasad tzw. dobrego rządzenia: otwartość, partycypację, odpowiedzialność, efektywność i spójność. Generalnie rozumienie pojęcia *governance* jest bardzo zróżnicowane, lecz w większości definicji eksponowane są takie jego elementy jak: rozwój kapitału społecznego,

² Na podstawie: H. Izdebski, Od administracji publicznej do public governance, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

³ Szerzej: M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, PWE, Warszawa 2011, s. 7-29.

⁴ W pracach poświęconych teorii administracji publicznej można znaleźć zarówno poglądy wskazujące na odrębność koncepcji NPM i *governance*, jak i wskazujące na ich zbieżność czy nawet tożsamość.

⁵ European Governance a White Paper, Commission of the European Communities, Brussels 2001.

społeczeństwa obywatelskiego, czy właśnie wysoki poziom partycypacji różnych uczestników w planowaniu i realizacji zadań⁶.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Mianem partnerstwa publiczno-prywatnego określa się projekty inwestycyjno-eksploatacyjne realizowane na podstawie umowy długoterminowej wspólnie – przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego (podmioty rynkowe), których celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych. We wspólnym przedsięwzięciu podmiot prywatny staje się odpowiedzialny za działania gospodarcze (finansowanie i realizację), natomiast podmiot publiczny za te czynności, dla których został utworzony na mocy prawa (poziom i jakość świadczenia usług). W praktyce PPP zastępuje zarówno tradycyjny sposób realizacji usług publicznych, jak i prywatyzację, stanowiąc odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne państw, tzn. zaspokojenie rosnących oczekiwań społecznych dotyczących wolumenu i standardu świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym silnym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych (z uwagi na problem nierównowagi budżetowej sektora publicznego i spadających przychodów podmiotów publicznych)⁷. Właśnie dlatego PPP należy uznać za ważny element *public governance*. PPP jako forma zarządzania usługami publicznymi oparta na kalkulacji kosztów i przychodów daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym, a nie politycznym. To dzięki rzeczywistej wycenie kosztów, dostępowi do zasobów nieosiągalnych dla władzy publicznej i sprawniejszej organizacji podmiot prywatny może osiągnąć zysk w tych obszarach, w których sektor publiczny ponosi straty lub osiąga niewielką rentowność⁸. Co więcej, dostęp do nowych lub lepszych usług użyteczności publicznej przyczynia się do wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości, co korzystnie wpływa na rozwój w regionie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że PPP

⁶ W. Rudolf, Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica* 2010, nr 245, s. 73-82.

⁷ Nie istnieje jednolita definicja PPP ze względu na indywidualne podejście poszczególnych państw do tego zagadnienia. Zob. m.in. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002, s. 3.

⁸ Np. analiza National Audit Office w Wielkiej Brytanii wykazała, że zaledwie 8% projektów PFI zostało zrealizowanych z opóźnieniem przekraczającym dwa miesiące, podczas gdy inwestycje realizowane w formie zamówień publicznych – aż w 70% przypadków. Każdy z analizowanych projektów PPP zmieścił się w ustalonych ramach finansowania, podczas gdy 73% inwestycji prowadzonych metodą zamówieniową wymagało poniesienia dodatkowych, nieplanowanych w budżecie wydatków.

Więcej: *Managing the relationship to secure a successful partner in PFI projects*, NAO 2001, http://www.nao.org.uk/publications/0102/managing_the_pfi_projects.aspx.

jest pozabudżetową formą finansowania zadań publicznych (zobowiązania zaciągane przez podmioty realizujące projekt nie wpływają na wielkość zadłużenia podmiotów publicznych) i może dostarczyć władzom samorządowym dochody podatkowe w związku z eksploatacją infrastruktury⁹.

PPP jest przedsięwzięciem nowatorskim, dlatego rolą otoczenia instytucjonalnego powinny być działania polegające na systematycznej analizie doświadczeń z punktu widzenia różnych kryteriów, takich jak: koszty, dostęp do świadczeń i ich jakość, wpływ na warunki zatrudnienia itd. Sukces w dużej mierze zależy od skutecznych ram prawnych i mechanizmu kontroli gwarantujących efektywną, przejrzystą i obopólnie korzystną współpracę.

Tabela 1

Porównanie korzyści oraz ryzyka realizacji PPP dla sektora publicznego

Korzyści dla sektora publicznego z PPP	Ryzyko realizacji PPP
<ul style="list-style-type: none"> – precyzyjne określenie kosztów całkowitych inwestycji przed rozpoczęciem realizacji – szybsze wdrożenie – wyższa jakość usług – wzrost innowacyjności w dostarczaniu usług – wzrost efektywności eksploatacji – wzrost jakości działania administracji – finansowanie pozabudżetowe – oszczędności w budżecie (odciążenie sektora publicznego od kosztów inwestycyjnych) – wzrost wpływów podatkowych od operatora prywatnego – korzystny wpływ na lokalny rynek pracy 	<ul style="list-style-type: none"> – niebezpieczeństwo błędnego wyboru partnera – ryzyko związane z prawidłowym wykonaniem kontraktów oraz publiczną regulacją przedsięwzięć PPP – ryzyko polityczne (stabilność instytucji zaangażowanych w przedsięwzięcia jest stałym składnikiem analiz finansowych) – ryzyko (braku) publicznej akceptacji (np. w odniesieniu do odpłatności usług przekazanych) – ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług (istotne jest pozostawienie wpływu na kluczowe kierunki rozwoju przedsięwzięcia przez sektor publiczny) – zagrożenie projektu w przypadku upadłości partnera prywatnego

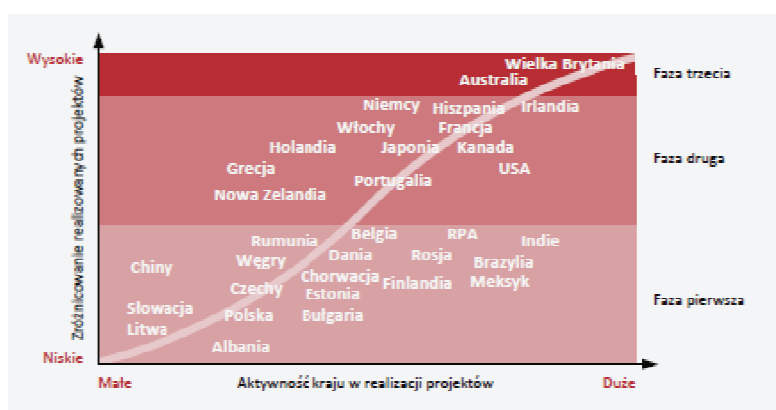
3. Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie

Pionierem i liderem w zakresie realizacji projektów PPP jest Wielka Brytania. Polityka delegowania usług publicznych i prac budowlanych w ramach tzw. *Private Finance Initiative* (PFI) została zainicjowana jeszcze w latach 90. XX wieku i funkcjonuje w bardzo rozbudowanym otoczeniu instytucjonalnym. Najważniejszą instytucją, na której spoczywa główna odpowiedzialność za realizację

⁹ Szerzej o zaletach PPP w: Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005.

projektów PFI, jest Taskforce. Taskforce funkcjonuje w ramach Ministerstwa Skarbu, a jego zadaniem jest merytoryczne wsparcie przy ocenie projektów i zawieraniu umów z partnerami prywatnymi (pełna standaryzacja) oraz monitorowanie przebiegu projektu. Istotną rolę spełnia również National Audit Office – instytucja odpowiedzialna m.in. za ocenę rządowych programów PFI (bada prawidłowość procedur udzielania zamówień i ocenia efektywność projektów) oraz Public Account Committee¹⁰. W ciągu pierwszych 10 lat od ustanowienia PFI zainicjowano w Wielkiej Brytanii ponad 650 projektów PPP (głównie w edukacji, transporcie i służbie zdrowia), wykorzystując rocznie ok. 12% narodowych środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje (wartość inwestycji o charakterze dóbr publicznych wzrosła z 0,6% PKB w 1997 roku do 2,3% PKB w 2007 roku)¹¹. Dla porównania, wartość zawartych umów PFI/PPP w okresie 2001-2007 w Wielkiej Brytanii wyniosła 42,2 mld euro, podczas gdy w pozostałych krajach Europy było to łącznie 31,6 mld euro.

Państwa różnią się zarówno aktywnością w realizacji projektów PPP, jak i różnorodnością rozwiązań, dlatego można mówić o różnym stopniu dojrzałości rynku PPP (rys. 1). Do europejskich państw, które aktywnie wykorzystują formułę PPP, należą: Irlandia, Hiszpania (głównie w infrastrukturze transportowej), Niemcy, Francja, Holandia, Włochy, a spoza kontynentu – Australia, Indie, Kanada, USA i Brazylia¹². Na tym tle polski rynek PPP jest bardzo słabo rozwinięty.



Rys. 1. Krzywa dojrzałości rynku PPP na świecie

Źródło: Deloitte, Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships, Research Study 2006, s. 6, za: Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, red. J. Hausner, Centrum Partnerstwa publiczno-prywatnego, Warszawa 2013, s. 18.

¹⁰ Private Finance Initiative (PFI), UK Parliament, Research Paper 01/117, 18 December 2001.

¹¹ http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm.

¹² Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i świata. Centra PPP, praca zbiorowa przygotowana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2011.

Tabela 2

Opis faz krzywej dojrzałości rynków PPP

FAZA I	Ustanowienie szkieletu legislacyjnego dla PPP; zainicjowanie powstania centralnej jednostki zajmującej się PPP; tworzenie i dopracowywanie struktur transakcji PPP; prawidłowe przeprowadzanie transakcji PPP oraz opracowanie i wdrożenie metody porównującej PPP z tradycyjną formą realizacji inwestycji; budowanie rynku PPP; przenoszenie doświadczeń wdrożeniowych PPP w transporcie na inne sektory gospodarki.
FAZA II	Utworzenie specjalnych zespołów PPP w poszczególnych organach państwowych; rozpoczęcie opracowywania i wdrażania nowych hybrydowych modeli PPP; ekspansja i pomoc w ukształtowaniu się rynku PPP; wykorzystanie nowych źródeł finansowania dostępnych na rynku kapitałowym; wykorzystanie PPP jako czynnika rozwoju innowacji.
FAZA III	Udoskonalanie nowych innowacyjnych modeli PPP; stosowanie bardziej kreatywnego i elastyczniejszego podejścia do ról partnerów; używanie bardziej wyrafinowanych modeli zarządzania ryzykiem; wzrost koncentracji na całościowym podejściu do projektu PPP; wykształcenie rynku infrastruktury z funduszami emerytalnymi i funduszami typu <i>private equity</i> ; zainicjowanie procesu uczenia się partnera publicznego od partnera prywatnego.

Źródło: Deloitte, Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships, Research Study 2006, s. 6, za: Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, red. J. Hausner, Centrum Partnerstwa publiczno-prywatnego, Warszawa 2013, s. 18.

4. Rynek PPP w Polsce

Początki współpracy między sektorem publicznym a prywatnym w Polsce sięgają lat 90. XX wieku, kiedy odbywała się na podstawie zapisów ustawy o gospodarce komunalnej, ustaw samorządowych (gminna i wojewódzka) czy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pierwsze szczegółowe uregulowania zostały zawarte w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku (Dz.U. nr 169, poz. 1420), w której zdefiniowano PPP oraz zawarto najważniejsze warunki i zasady realizacji tego typu projektów. Niestety, na jej podstawie nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia (głównie z powodu wysokiego stopnia skomplikowania regulacji i zbiurokratyzowania procedur). Nowe ramy prawne PPP powstały dopiero w 2009 roku. Ustawa o PPP (Dz.U. nr 19, poz. 100) wyeliminowała zbędne obciążenia administracyjne oraz zlikwidowała niepotrzebne ograniczenia, zapewniając stronom umowy swobodę w doborze formy współpracy oraz rodzajów realizowanych projektów. Zapisy nie precyzują szczegółowo przedmiotu partnerstwa, określając je mianem *wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym* (w PPP partner prywatny w całości lub w części ponosi wydatki na realizację projektu, a po zakończeniu umowy przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia

oraz otrzymuje udział w zysku). Ustawa zniosła obowiązek sporządzania skomplikowanych analiz, pozostawiając decyzje oceny efektywności przedsięwzięcia zainteresowanym partnerom¹³.

W związku z pozytywną zmianą klimatu wokół PPP (nowa ustawa o PPP, nowa ustawa w sprawie koncesji na roboty budowlane) coraz więcej instytucji jest zainteresowanych realizowaniem wspólnych inwestycji. Od czasu wejścia w życie ustawy o PPP, tj. od 1.01.2009 roku do 30.09.2013 roku liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 277, tj. ok. 5 na miesiąc. Jednak na mocy ogłoszonych postępowań zawarto jedynie 58 umów, ok. 1 na miesiąc. Ponad połowa wszystkich wszczętych postępowań (63%) została unieważniona z różnych przyczyn, głównie z powodu braku zainteresowania strony prywatnej przedsięwzięciem lub niespełnieniem przez nią warunków formalnych (pozostała część wszczętych postępowań znajdowała się w fazie proceduralnej). Najwięcej postępowań (73% wszystkich) ogłosiły jednostki samorządu terytorialnego (JST) różnego szczebla: gminy miejskie (27%), gminy wiejskie (16%), gminy miejsko-wiejskie (13%), powiaty grodzkie (10%), starostwa powiatowe (3%), urzędy marszałkowskie (3%) oraz dzielnice miast (1%). Innymi podmiotami, które zamieszczały ogłoszenia były: jednostki budżetowe (11%), spółki komunalne (6%), SP ZOZ (3%), uczelnie i administracja rządowa (po 1%) oraz pozostałe (4%). Najbardziej skuteczne okazały się urzędy marszałkowskie (na 8 ogłoszonych postępowań zawarły 8 umów), administracja rządowa (4 ogłoszone postępowania i 3 podpisane umowy), uczelnie (4 ogłoszone i 2 podpisane), gminy wiejskie (44 ogłoszone postępowania, 29% podpisanych), SP ZOZ (8 ogłoszonych postępowań, 29% podpisanych), gminy miejsko-wiejskie (z 35 ogłoszonych postępowań zrealizowano 28%), starostwa powiatowe i jednostki budżetowe (po 25%). W przekroju sektorowym największy udział wszystkich zrealizowanych postępowań stanowiły projekty z zakresu sportu i rekreacji (23%), parkingi (10%), edukacja (8%), infrastruktura komunalna i gospodarka wodno-kanalizacyjna. Z kolei w ujęciu regionalnym liderem na rynku PPP jest województwo małopolskie (55 ogłoszonych i 8 podpisanych umów), dolnośląskie (30 ogłoszonych postępowań i 9 podpi-

¹³ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter ramowy, stanowi wytyczne odnośnie do sposobu nawiązania i wykonywania PPP i stanowi spójną całość z innymi ustawami (ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawą o gospodarce komunalnej, ustawą o gospodarce nieruchomościami, ustawą Prawo zamówień publicznych oraz ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Rozwiązania prawne przewidują różne tryby wyboru partnera prywatnego, co przekłada się na różne formuły prawno-finansowe. Zgodnie z ustawą o PPP tryb wyboru partnera prywatnego może być przeprowadzany na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych albo ustawy o koncesji. Nowelizacja ustawy z maja 2010 roku dodała trzecią ścieżkę wyboru partnera prywatnego – tryb konkursowy oparty na przepisach kodeksu cywilnego.

sanych umów), mazowieckie (25 ogłoszonych i 8 podpisanych umów) oraz śląskie (25 ogłoszonych i 11 podpisanych umów). Jeśli chodzi o wartość zrealizowanych umów, dominują projekty mikro (do 5 mln zł – 28 podpisanych umów), bardzo małe (5-20 mln zł – 11 podpisanych umów) i małe (20-50 mln zł – 12 podpisanych umów). Łącznie projekty o wartości poniżej 50 mln stanowiły 88% wszystkich umów¹⁴.

Liczba, wartość i struktura realizowanych projektów świadczą o wczesnym etapie rozwoju polskiego rynku PPP i licznych barierach utrudniających jego rozwój. Jak dotąd nie powstała rządowa polityka wykorzystania tej formuły w sektorach należących do kompetencji podmiotów poziomu krajowego, dlatego PPP są realizowane wyłącznie przez jednostki samorządowe (wyjątkiem jest budowa autostrady A1 i A2¹⁵). W Polsce nie obowiązują firmowane przez instytucje rządowe procedury postępowania w procesie przygotowania projektów oraz brakuje regulacji szczegółowych. Nie została opracowana strategia wykorzystania PPP, wskazująca preferowane przez politykę społeczno-gospodarczą „sektory” – rodzaje usług publicznych, w których wykorzystanie kapitału i umiejętności sektora prywatnego jest szczególnie pożądane (ze względu na wysoki poziom oczekiwań społecznych czy niedobór środków publicznych). Brak jest też instytucji publicznej nadzorującej prawidłowość opracowywanych i promowanych przez organizacje prywatne wzorców dobrych praktyk (czy wydawanych przez nie certyfikatów nabycia umiejętności do posiłkowania się tą formułą), jak również strategii upowszechniania wiedzy o PPP¹⁶. Co więcej, procedura przygotowywania, realizacji, nadzoru projektów PPP nie jest normowana w sposób wystarczający. Zapisy ustawowe określają – ogólnie – przedmiot i sposób działania, a szczegółowo – jedynie tryb wyboru partnera. Tymczasem brak pewności prawnej i interpretacyjnej przekłada się na polityczne ryzyko tego typu projektów po stronie publicznej, a po stronie sektora prywatnego – na ostrzeżenie procesu PPP jako nieprzejrzystego i związanego z ryzykiem niechcianych kontroli i zawirowań politycznych. Wszystko to sprawia, że wysoki sto-

¹⁴ B. Korbus, R. Cieślak, D. Zalewski, Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, Warszawa 2013.

¹⁵ Szerzej: E. Maciaszczyk, Autostrady jako przykład partnerstwa publiczno-prywatnego, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica* 2010, nr 243.

¹⁶ W 2008 r., w celu promocji i wsparcia projektów PPP, powołano fundację Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, której celem jest ułatwienie stosowania PPP w Polsce przez tworzenie warunków skracających czas przygotowywania projektów, opracowywanie standardów umów i procedur, obniżanie kosztów przygotowań projektów, promocję idei i konkretnej wiedzy na ten temat, zbieranie i upowszechnianie doświadczeń z tych krajów, gdzie PPP rozwija się bez przeszkód. Inicjatywą mającą na celu przewyciężanie nieufności wobec PPP jest konkurs Dobre Praktyki PPP.

pień nieznajomości zasad, na jakich opiera się PPP, jest uznawany za największą barierę paraliżującą rozwój współpracy (projekty PPP są postrzegane przez pryzmat „korupcyjnych powiązań na styku biznesu i polityki”). Innymi przeszkodami w upowszechnieniu formuły PPP są:

- niejasność regulacji budżetowych, tj. zasad, na jakich udział finansowy strony publicznej wpływa na limity zobowiązań budżetowych podmiotów publicznych (dotyczy to szczególnie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej);
- niewielka umiejętność wspólnej realizacji zadań z podmiotami zewnętrznymi;
- hierarchiczna organizacja polskich instytucji publicznych;
- brak umiejętności rozpoznawania różnych możliwości realizacji inwestycji publicznych;
- brak umiejętności stosowania narzędzi ekonometrycznych;
- niski poziom wiedzy i doświadczenia¹⁷.

Literatura

- European Governance a White Paper, Commission of the European Communities, Brussels 2001.
- Guy Peters B., Pierre J., Governance Without Government? Rethinking Public Administration, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, No. 8.
- Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i świata. Centra PPP, praca zbiorowa przygotowana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Od administracji publicznej do public governance, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Korbus B., Cieślak R., Zalewski D., Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, Warszawa 2013.
- Maciaszczyk E., Autostrady jako przykład partnerstwa publiczno-prywatnego, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica* 2010, nr 243.
- Managing the relationship to secure a successful partner in PFI projects, NAO 2001, http://www.nao.org.uk/publications/0102/managing_the_pfi_projects.aspx.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002.
- Private Finance Initiative (PFI), UK Parliament, Research Paper 01/117, 18 December 2001.
- Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, red. J. Hausner, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2013.

¹⁷ B. Korbus, R. Cieślak, D. Zalewski, Raport rynku PPP, op. cit.; Raport o partnerstwie, op. cit.

Rudolf W., Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica* 2010, nr 245.

Wojciechowski E., Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, PN AE we Wrocławiu nr 1161, Wrocław 2007.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

<http://www.centrum-ppp.pl>.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ELEMENT OF PUBLIC GOVERNANCE – POLISH PPP MARKET AGAINST THE BACKGROUND OF OTHER COUNTRIES EXPERIENCE

Summary

The article analyzes public-private partnership as a modern form of coordination of collective action *public governance* and assess the status and prospects of its development in Poland. PPP is an effective way to finance public services and the answer to the challenges of states – meet the growing social expectations regarding the volume and standard of public service with a strong limitation to public funds. Quantity, value and structure of PPP's in Poland reflects early stage of development of PPP market and numerous barriers, of which the largest is a high degree of ignorance of its principles and the lack of a conscious policy to use it.