



**Grzegorz Dydkowski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Transportu  
grzegorz.dydkowski@ue.katowice.pl

**Jan Okoń**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Stacjonarne Studia Doktoranckie, doktorant  
Katedra Rachunkowości Międzynarodowej  
jan.okon@gmail.com

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO NARZĘDZIE KORZYSTANIA Z KAPITAŁÓW PRYWATNYCH I EFEKTYWNEJ REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono przyczyny zwiększania zakresu usług świadczonych przez sektor publiczny i na tym tle korzystanie z usług sektora prywatnego w tradycyjnych formułach zamówień publicznych oraz w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwraca się uwagę na dominację tradycyjnej i, jak się ocenia, mniej efektywnej dla sektora publicznego formuły zlecania dostaw dóbr, tj. zamówień publicznych, a marginalne korzystanie z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. To właśnie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego znaczącą część ryzyka ponosi partner prywatny, w tym też ryzyko dochodów. Uzależnienie wielkości wynagrodzenia podmiotu prywatnego od dochodów pozyskiwanych ze świadczenia dóbr, jest istotnym czynnikiem weryfikacji opłacalności przedsięwzięć i tym samym wpływa na efektywność stosowanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, efektywność sektora publicznego, partnerstwo publiczno-prywatne.

**JEL Classification:** D79, G30, H42, H83, L32.

### **Wprowadzenie**

Sektor publiczny jest coraz silniej obecny w codziennym życiu. Przejawia się to w wielości instytucji publicznych, znacznej liczbie zatrudnionych oraz coraz szerszym zakresie usług dostarczanych przez ten sektor. Stąd coraz silniejsza jest potrzeba poszukiwania rozwiązań, w ramach których zapewni się świadczenie usług publicznych o coraz wyższym standardzie, a jednocześnie nie bę-

dzie wymagało to angażowania przez sektor publiczny coraz większych środków finansowych. Działania zmierzające do poprawy sprawności i efektywności funkcjonowania sektora publicznego powinny równocześnie przebiegać w wielu obszarach. Wymienić można doskonalenie zarządzania podmiotami oraz usługami publicznymi, wdrażanie innowacji, świadczenie usług z wykorzystaniem nowoczesnych technologii oraz coraz lepsze, kompetentne kadry.

Poprawa efektywności sektora publicznego podejmowana jest w literaturze, wskazywane są kierunki wdrażanych zmian, w tym koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego [Zawicki, 2011; Frączkiewicz-Wronka (red.), 2009]. W podejmowanych działaniach nie można jednak koncentrować się wyłącznie na usprawnianiu pracy wewnątrz jednostek publicznych, a tym samym pomijać rozwiązania polegające na wykorzystaniu sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych. Przyjmując jako kierunek wykorzystanie sektora prywatnego, najdalej idąca jest prywatyzacja, ale zastosować można również partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) lub też inne formy współdziałania z partnerami prywatnymi. Na szczególną uwagę zasługuje świadczenie usług w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W artykule przedstawiono przyczyny zwiększania zakresu usług świadczonych przez sektor publiczny i na tym tle wykorzystanie sektora prywatnego – obecnie przede wszystkim w formule klasycznych zamówień publicznych. Celem artykułu jest wskazanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, jako istotnego narzędzia wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych.

## **1. Czynniki poszerzania zakresu usług sektora publicznego**

Systematycznie rośnie zapotrzebowanie na usługi świadczone przez sektor publiczny, coraz większe jest też zatrudnienie w administracji publicznej (tabela 1). W latach 1990-2014 zatrudnienie w administracji w Polsce wzrosło z 158 812 zatrudnionych do 426 844, tj. o 168,8%, a w przeliczeniu na 1000 mieszkańców z 4,2 osoby do 11,1 osób. Zwiększa się też wolumen wydatków sektora publicznego w naszym kraju (tabela 2), przy czym nie jest to tendencja występująca jedynie w Polsce [Stiglitz, 2004; Zawicki, 2011]. Niestety wzrostowi wydatków publicznych towarzyszy wzrost państwowego długu publicznego. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, dług ten w 2000 r. wynosił 280,32 mld zł i systematycznie rosnąc, osiągnął w 2014 r. kwotę 826,74 mld zł. Oznacza to, że w okresie od 2000 do 2014 r., czyli w ciągu 14 lat, wzrósł kwotowo o 546,42 mld zł, a procentowo o prawie 195%. Jest to więcej niż inflacja, zatem przyrost jest nie tylko nominalny, ale również realny.

**Tabela 1.** Zatrudnienie w administracji ogółem w latach 1990-2014

Wyszczególnienie	Lata					
	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Zatrudnienie w administracji ogółem	158 812	141 494	315 336	367 733	440 597	426 844
Liczba mieszkańców ogółem	38 183 200	38 609 400	38 254 000	38 157 100	38 529 900	38 478 600
Zatrudnienie w administracji publicznej w przeliczeniu na 1000 mieszkańców	4,2	3,7	8,2	9,6	11,4	11,1

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej [2015, s. 135, 208; 2012, s. 133, 190]; Rocznik Statystyczny [1997, s. 57, 90; 1991, s. 68].

**Tabela 2.** Podstawowe wielkości charakteryzujące budżet państwa w latach 1990-2014

Wyszczególnienie	Lata						Zmiana %
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	
Dochody ogółem (mln zł)	19 624	83 722	135 664	179 772	250 303	283 543	2014/1990 1 344,9%
Wydatki ogółem (mln zł)	19 380	91 170	151 055	208 133	294 894	312 520	2014/1990 1 512,6%
Deficyt budżetu państwa	244	-7 448	-15 391	-28 361	-44 591	-28 977	2014/1990 11 879,7%
Państwowy dług publiczny	b.d	b.d	280 322	466 591	747 899	826 745	2014/2000 168,6%
w tym:							
dług podsektora rządowego	b.d	b.d	266 934	439 335	692 360	754 993	2014/2000 182,8%
dług podsektora samorządowego	b.d	b.d	9 225	20 172	53 519	71 633	2014/2000 676,5%
dług podsektora ubezpieczeń społecznych	b.d	b.d	4 163	7 084	2 019	119	2014/2000 -97,1%
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych							2014/1990 1 450%

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej [2015, s. 643, 644, 646; 2012, s. 629, 630, 632]; Rocznik Statystyczny [1997, s. 473; 1991, s. 145].

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego również systematycznie rosną wydatki oraz występuje deficyt budżetowy. W tabeli 3 przedstawiono kształtowanie się poziomu dochodów, wydatków i nadwyżki/deficytu w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 1991-2014. Widoczne są znaczne wahania wyników finansowych, na co miały wpływ zarówno reforma administracji publicznej pod koniec ubiegłego wieku, jak i późniejsze zmiany w regulacjach prawnych w tym zakresie. Najogólniej jednak po kilku latach nadwyżek, od 1998 r. zaznacza się już jedynie deficyt budżetowy, który w 2014 r. wyniósł 2,417 mld zł.

**Tabela 3.** Dochody, wydatki oraz nadwyżka/deficyt charakteryzujące budżety jednostek samorządu terytorialnego (łącznie) w latach 1991-2014

Wyszczególnienie	Lata								Zmiana 2014/1991 %
	1991	1995	1998	1999	2000	2005	2010	2014	
Dochody ogółem (mln zł)	5 005	19 993	46 119	64 878	72 610	102 912	162 797	194 337	3 782,6%
Wydatki ogółem (mln zł)	4 479	19 828	47 495	65 846	75 747	103 807	177 766	196 754	4 293,0%
Nadwyżka/deficyt (mln zł)	527	165	-1 376	-968	-3 137	-895	-14 970	-2 417	x
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych									851,5%

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej [2015, s. 652, 654, 2012; s. 638, 640; 2000, s. 490; 1999 s. 505; 1998, s. 474].

Wzrost znaczenia sektora publicznego wynika z wielu przesłanek i czynników – dostarcza on usług na rzecz podmiotów gospodarczych i społeczeństwa jako całości, związanych ze stabilizowaniem i poprawą efektywności gospodarki – zapobieganie kryzysom, łagodzeniem wahań cykli koniunkturalnych, przeciwdziałaniem bezrobociu i wysokiej inflacji oraz stymulowaniem długofalowego wzrostu gospodarczego [Milewski (red.), 2008]. Wiąże się to też z regulowaniem rynków, przeciwdziałaniu zmonopolizowaniu cenowym i kartelom, stymulowaniem wzrostu wymiany międzynarodowej poprzez obniżanie barier handlowych, prowadzenie programów pomocowych oraz polityki fiskalnej, pieniężnej i kursowej [Samuelson i Nordhaus, 2004].

W przypadku części dóbr trudno jest wyłączyć pojedyncze osoby z możliwości korzystania z nich, są one też konsumowane zbiorowo (np. obrona narodowa), stąd konieczne jest ich zamawianie i finansowanie ze środków publicznych. Sektor publiczny dostarcza usługi, których istnienie jest korzystne dla społeczeństwa jako całości, a nie zawsze w oczekiwanym zakresie mogłyby być one świadczone na zasadach rynkowych [Savas, 1992]. Przykładem jest miejski transport zbiorowy, korzystny z punktu widzenia ochrony miast i ogólnie środowiska naturalnego, w porównaniu z przemieszczeniami indywidualnymi środkami transportu (samochodami osobowymi). Innymi korzystnymi usługami dla społeczeństwa jako całości jest zapewnienie prawa do edukacji, świadczeń zdrowotnych i opieki medycznej, powinny one być dostępne bez względu na status społeczny czy też możliwość samodzielnego zapłacenia za te usługi. Ponadto zadaniem sektora publicznego jest niwelowanie – oczywiście w pewnym stopniu – dysproporcji w dochodach różnych grup społecznych, usługi socjalne oraz wspieranie ubogich.

Przez lata społeczeństwa przywykły do sytuacji, w której wiele dóbr dostarczanych jest przez sektor publiczny. Z różnych względów dobra te świadczone są i powinny być powszechnie. Jest to wynik dorobku cywilizacyjnego i społecznego, w wyniku którego powinno się zapewniać m.in. dostęp do świadczeń medycznych oraz edukacji, bez względu na status materialny, a w określonych sytuacjach również pomoc społeczną. Jednak narastający deficyt oraz zadłużenie sektora finansów publicznych w wielu krajach Europy i świata zmuszają do poszukiwania rozwiązań, które będą prowadziły do bardziej efektywnego świadczenia usług publicznych i oszczędnego wydatkowania na ten cel środków. Coraz częściej władze publiczne, i to praktycznie na wszystkich szczeblach, mają problem z wywiązaniem się z przyjętych zadań – nie są w stanie ich świadczyć na oczekiwanym poziomie przy jednoczesnym zachowaniu równowagi budżetowej. Sektor publiczny coraz bardziej zadłuża się, nie tylko w latach braku koniunktury na rynkach, a zadłużanie wiąże się nie tylko z wydatkami inwestycyjnymi – majątkowymi, ale również bieżącymi. Ograniczone są też możliwości zwiększania dochodów sektora publicznego, z jednej strony, jak już wspomniano, dąży się do zapewnienia usług publicznych bezpłatnie lub jedynie częściowej odpłatności, z drugiej podnoszenie podatków też ma swoje granice i nie zawsze można uznać za dobre rozwiązanie. Jednak konieczne jest niepomniejszanie zadłużenia, a przynajmniej jego niezwiększanie. Rozwiązań w zakresie niwelowania deficytu budżetowego i tym samym później zadłużenia jest wiele, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Ograniczeniu wydatków publicznych służyć może formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach której środki inwestuje podmiot sektora prywatnego i później, przez określony czas, uzyskuje dochody z danego przedsięwzięcia. Oczekuje się jednak, że partnerstwo publiczno-prywatne nie tylko pozwoli zaangażować do realizacji przedsięwzięć środki prywatne, ale również zapewni efektywną realizację podejmowanych przedsięwzięć.

## **2. Przesłanki współdziałania sektora publicznego i prywatnego**

Istnieją zasadnicze różnice pomiędzy celami oraz sposobem funkcjonowania sektora prywatnego i publicznego. Sektor prywatny, w tym zwłaszcza podmioty działające na konkurencyjnych rynkach, zmuszone są do innowacji, realizacji strategii wyprzedzenia konkurencji, oferowania produktów i usług coraz wyższych standardów, stosowania nowoczesnych technologii i nowatorskich zasad organizacji. Ponadto podmioty prywatne mają swoich właścicieli, dla których istotny jest majątek spółki, wielkość zysków czy też kwoty wypłacanych

dywidend. Podejmowane przedsięwzięcia w podmiotach sektora prywatnego podlegają ocenie przez pryzmat korzyści, przede wszystkim finansowych, które mogą i przyniosą w krótszym lub dłuższym okresie. Podmioty sektora prywatnego angażują swoje środki finansowe, a w przypadku zaangażowania środków zewnętrznych, płacą określone kwoty za korzystanie z nich. Stąd muszą realnie oceniać podejmowane przedsięwzięcia, tak aby nie doprowadzić do utraty zdolności płatniczej i później bankructwa. Jednak środki finansowe to nie jedynie zasoby i wartości podmiotów, wymienić można także zasoby ludzkie, technologie, wiedzę, doświadczenie i efektywną organizację pracy, a wszystko to podporządkowane konkurencyjności, rozwojowi, poszerzaniu udziału na istniejącym rynku czy też wchodzeniu na nowe rynki. Oznacza to, że w podmiocie sektora prywatnego muszą być generowane nadwyżki finansowe i zyski, bowiem jedynie w ten sposób podmiot przetrwa na rynku i będzie się mógł rozwijać. Często podnosi się, że podmioty prywatne działają dla zysku i to powoduje, że produkty są drogie, dlatego dobra powinien dostarczać sektor publiczny. Jednak podmioty prywatne działają z reguły na konkurencyjnych rynkach, zatem muszą oferować produkty i usługi, na które jest zapotrzebowanie na rynku i ustalać ceny, które będą atrakcyjne dla nabywców. To konsument, wybierając takiego albo innego dostawcę dobra, decyduje, który z nich je sprzeda, uzyska odpowiednie środki gwarantujące przetrwanie i rozwój podmiotu.

Inaczej sytuacja wygląda w sektorze publicznym. Tutaj nie występuje rynkowa weryfikacja kosztów świadczonych usług – świadczenie wielu usług zastrzeżono wyłącznie dla tego sektora. Ponadto gospodaruje się środkami i mieniem publicznym, czyli środkami i mieniem podatników, którzy w praktyce na sposób gospodarowania tym majątkiem mają ograniczony wpływ. Racjonalność wydatkowania środków publicznych mają zagwarantować nakazane prawem zasady i procedury, wynikające m.in. z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa o finansach publicznych, 2009] oraz z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych [Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004]. Podatnicy, a zarazem wyborcy mają możliwość, uczestnicząc w wyborach do różnych szczebli administracji publicznej, wybrać przedstawicieli prezentujących określone poglądy gospodarcze, ale i to nie gwarantuje realizacji zapisanych w programach działań oraz efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

W literaturze podnoszone są zastrzeżenia w zakresie racjonalności wydatkowania środków publicznych. Czynnikiem powodującym mniejszą racjonalność wydatkowania środków w sektorze publicznym niż w prywatnym, jest fakt, że decydenci w sektorze publicznym wydatkują cudze pieniądze przede wszystkim na cudze potrzeby [M. i R. Freedman, 2009]. Administracja publiczna wydaje nie swoje pieniądze i nie na siebie. Tylko ludzka dobroć, a nie znacznie

silniejszy i bardziej niezawodny bodziec w postaci własnego interesu może nakłonić, by wydawane były najkorzystniej z punktu widzenia otrzymujących pomoc. I to jest właśnie powód, dlaczego występuje marnotrawstwo tych wydatków i dlaczego są one nieskuteczne [M. i R. Freedman, 2009]. W sektorze publicznym w wielu przypadkach dąży się do wielkich spektakularnych przedsięwzięć, oczekując, że w wyniku ich realizacji uzyska się pozytywny wizerunek, nawet jeśli przedsięwzięcia te przyniosą straty we wszelkich kategoriach ocen. Sektor publiczny realizuje przedsięwzięcia, które często nie będą zrealizowane przez podmioty na warunkach rynkowych – niestety jest wiele przykładów, w których koszty przedsięwzięć są zbyt wysokie, terminy realizacji wielokrotnie wydłużane, a użyteczność społeczna pozostawia wiele do życzenia. Do studiów wykonalności oceniających przedsięwzięcia realizowane ze środków publicznych często można mieć zastrzeżenia. Bywają również sytuacje, że brak jest studiów wykonalności, a czasami wykonywane są jedynie ze względów formalnych, z założenia uzasadniając konieczność i opłacalność realizacji danego przedsięwzięcia. Do rzadkości należą przypadki, w których jednostka sektora publicznego zleciła realizację studium wykonalności planowanego przedsięwzięcia, a ze studium wynikało, że nie powinno się przedsięwzięcia realizować, ponieważ NPV (wartość zaktualizowana netto) i ENPV (ekonomiczna wartość zaktualizowana netto, tj. uwzględniająca koszty i korzyści zewnętrzne) są ujemne. Z reguły korzyści społeczne są wyceniane wysoko, w ten sposób potrafi się zrównoważyć bardzo duże ujemne przepływy finansowe.

Często występują sytuacje, w których podejmowane decyzje przez sprawujących władzę w sektorze publicznym, wynikają z oczekiwań mediów. Można wręcz stwierdzić, że obecnie media w znacznym stopniu tworzą rzeczywistość. J.M. Keynes, konstruując swoje teorie, nie wyobrażał sobie, że w warunkach współczesnej demokracji politycy skłonni będą ulegać naciskom grup interesu, aby utrzymać się u władzy. Zakładał, że aby zapewnić stabilną politykę gospodarczą, wydatki publiczne będą systematycznie zwiększane bądź redukowane, tzn. w czasach niskiej aktywności tworzone będą deficyty, a nadwyżki w momencie, gdy aktywność stanie się znacząca. J.M. Keynes zakładał brak jakichkolwiek politycznych nacisków, aby nadwyżki stawały się fikcyjne, a zadłużenie sektora publicznego nieproporcjonalnie duże i tworzone w złym czasie. Przyjmował, że członkowie rządzącej elity nie będą konkurować ze sobą o przychylność wyborców [Teksty wybrane, 2012, s. 955].

W tym aspekcie występują znaczące różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym – podmioty prywatne także dbają o swój wizerunek, jednak nie przekłada się to na podporządkowywanie mediom czy opiniom różnych grup ludzi, ważni są przede wszystkim nabywcy danych produktów i rozwój podmiotu.

Różnic tych jest jeszcze więcej, wymienić można dostęp do kapitału, umiejętność prowadzenia biznesu, prawo do świadczenia określonych usług, różne regulacje prawne odnoszące się do działania sektora prywatnego i publicznego itd. Właśnie różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym tworzą pewien potencjał. Współdziałając, wykorzystując silne strony każdego z partnerów, uzyskuje się korzyść dodatkową, dającą możliwość dostarczania wysokiej jakości i w sposób efektywny usług publicznych. Jednak w Polsce, w porównaniu z innymi wysoko rozwiniętymi gospodarczo państwami Europy lub świata, sektor publiczny jedynie w niewielkim zakresie współdziała z sektorem prywatnym, podczas dostarczania usług publicznych. Dominują rozwiązania, w których sektor prywatny dostarcza wybrane produkty lub wykonuje określone prace na zlecenie sektora publicznego (np. budowa dróg), jednak zasadniczo na tym kończy się jego rola. Nie uczestniczy on bezpośrednio w dostarczaniu usług, nie ponosi ryzyka ich jakości, ciągłości oraz efektywności całego rozwiązania. Efekty może przynieść wspólna realizacja usług, do której każdy z partnerów wniesie swoje zasoby, kompetencje, umiejętności i *know-how*. Partner publiczny wnosi najczęściej uprawnienie dostarczania danej usługi, tereny, publiczne finansowanie bieżącego dostarczania usługi, a partner prywatny środki finansowe, technologie, doświadczenie i ewentualnie *know-how*. Partner prywatny powinien ponieść również część ryzyka związanego z popytem na usługi, czyli ich akceptacją społeczną. Ta właśnie gotowość, lub nie, partnera prywatnego do uczestniczenia w inwestycji według zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, może pokazać, na ile sporządzone studia wykonalności są realne, jaka jest szansa na to, że projektowane przedsięwzięcie przyniesie oczekiwane korzyści, na ile zmieści się w zakładanych wydatkach w okresie inwestycyjnym oraz później w trakcie funkcjonowania.

### **3. Tradycyjne zamówienia publiczne oraz formuła partnerstwa publiczno-prywatnego**

Zadania publiczne mogą być realizowane w różny sposób. Mogą być realizowane bezpośrednio przez organy administracji publicznej lub utworzone przez nie jednostki organizacyjne bądź też przez tzw. podmioty wewnętrzne. Są to osobne podmioty posiadające osobowość prawną, powołane przez organy publiczne w celu realizacji danego zadania publicznego. Do realizacji zadań publicznych lub też wykonywania różnych czynności na rzecz podmiotów sektora publicznego, mogą być zaangażowane podmioty sektora prywatnego – wprost w ramach zamówień publicznych realizowanych w tradycyjnej formule. Pod-



miot publiczny wówczas zamawia i płaci za dany produkt, usługę czy zrealizowane przedsięwzięcie inwestycyjne, jakim jest przykładowo wybudowanie danego odcinka autostrady, stadionu lub innego obiektu. Wykonawcy nie interesuje, co z dostarczonym dobrem dzieje się dalej, czy przynosi ono jakąś korzyść, jest to już problem i ryzyko zamawiającego. Podmiot publiczny ponosi w tym modelu praktycznie ryzyko powodzenia przedsięwzięcia i uzyskiwania odpowiednich dochodów w tzw. okresie eksploatacji, czyli normalnego użytkowania obiektu. W celu sfinansowania inwestycji podmioty publiczne, jeżeli będące w dyspozycji środki własne okażą się niewystarczające, zaciągają kredyty w bankach czy innych instytucjach finansowych. Możliwe jest inne rozwiązanie – rezygnacja z tradycyjnej formy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków podmiotu publicznego na rzecz partnerstwa publiczno-prywatnego. Przy tym rozwiązaniu podmioty spoza sektora finansów publicznych realizują przedsięwzięcie, angażują swoje środki lub korzystają z kredytów, ale później, przez stosowny okres czasu, czerpią korzyści z danego przedsięwzięcia.

Kwestie partnerstwa publiczno-prywatnego w przeszłości różnie traktowane były w regulacjach prawnych. Po 1990 r. nie było specjalnej ustawy obejmującej swoim zakresem ppp, nie istniała też ustawa dotycząca zamówień publicznych – udzielanie zamówień czy współdziałanie w formule ppp odbywało się na zasadach ogólnych, tak aby zapewnić gospodarne wydatkowanie środków publicznych. W czerwcu 1994 r. uchwalono ustawę o zamówieniach publicznych, stopniowo od 1 stycznia 2005 i 2006 r. obejmując kolejne jednostki publiczne. Po wejściu w życie ustawy o zamówieniach publicznych, ustalono procedury postępowań przetargowych, natomiast wciąż nie ustalono szczegółowych regulacji dla ppp. 28 lipca 2005 r. uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, jednak po kilku latach, ze względu na symboliczną liczbę realizowanych projektów w formule ppp, zastąpiono ją w grudniu 2008 r. kolejną ustawą, jak się wydawało tworzącą dogodniejsze warunki dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Niestety pomimo zmienionych regulacji prawnych dalej trudno mówić o rozpowszechnieniu tej formuły realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że albo regulacje prawne nie sprzyjają stosowaniu tego rozwiązania, albo nie mają one istotniejszego wpływu. Zarówno w okresie, gdy nie obowiązywała specjalna ustawa dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i od momentu obowiązywania ustawy, przedsięwzięć realizowanych w Polsce w formule partnerstwa publiczno-prywatnego było i jest niewiele.

Oprócz zaangażowania kapitałów prywatnych w realizację przedsięwzięć publicznych oraz wykorzystania *know-how* partnerów prywatnych, zmniejszenia ryzyka po stronie publicznej, partnerstwo publiczno-prywatne ma też i inne zale-

ty [Dydkowski i Urbanek, 2011, s. 29-31]. Z pewnością jest to rzetelna ocena opłacalności danego przedsięwzięcia, ustalenie na jakich warunkach będzie możliwa jego realizacja i z jakim zaangażowaniem środków publicznych. W ramach formuły ppp, zawierając umowę z podmiotem prywatnym tworzy się rzeczywistą projekcję zaangażowania środków publicznych i jest ona przedmiotem wiążących umownych uzgodnień z partnerem prywatnym. Eliminuje to sytuacje, w których o wielkości deficytu, generowanego przez dane przedsięwzięcie inwestycyjne i tym samym wielkości finansowania przez stronę publiczną, wiadomo dopiero w momencie, gdy deficyt ten wystąpi.

W Polsce dominuje formuła tradycyjnych zamówień publicznych. Przykładowo – w 2014 r. udzielono 174 886 zamówień publicznych. Zamawiających, udzielających zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2014 r., było 16 106 podmiotów prawnych [Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r., 2015]. Jednocześnie na tym tle marginalne są rozwiązania wykorzystujące partnerstwo publiczno-prywatne. W tabeli 4 przedstawiono liczby wszczętych postępowań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zawartych w ich wyniku umów w latach 2009-2014.

**Tabela 4.** Liczba wszczętych postępowań oraz zawartych umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2009-2014

Wyszczególnienie	Lata					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wszczęte postępowania	44	61	43	77	72	45
Zawarte umowy	1	15	18	15	17	16

Źródło: Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013 [2015, s. 4].

Rocznie ogłaszanych jest kilkadziesiąt postępowań na realizację projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, nie wszystkie kończą się wyborem partnera i podpisaniem umów, stąd stosownie mniejsza jest liczba zawartych umów [Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013, 2015]. Mała liczba projektów nie pozwala na pozytywną ocenę upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, tym bardziej że w latach 2009-2014 istniało duże zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne, które w naturalny sposób nadawały się do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Autostrady, parkingi płatne, stadiony, parki wodne to wszystko obiekty, które mogą i w sytuacji niedoborów środków budżetowych powinny być realizowane

w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zwłaszcza że często deklaruje lub oczekuje się rentowności/dochodowości tych przedsięwzięć.

Zwraca uwagę również mała skuteczność prowadzonych postępowań – spośród 342 postępowań w formule ppp w latach 2009-2014 podpisano umowę na realizację kilkudziesięciu projektów. Trudno w sposób jednoznaczny podać przyczynę małej liczby projektów ppp, można sądzić, że warunki sformułowane w części postępowań, nie dawały możliwości uzyskania odpowiednich profitów podmiotom sektora prywatnego, stąd angażują środki w innych obszarach lub umowach zawieranych wg innych formuł. Również duża liczba tradycyjnych zamówień publicznych na tyle zapełnia rynek, że oferenci z sektora prywatnego nie muszą uczestniczyć w przedsięwzięciach obarczonych większym ryzykiem, w których ponosi się nie tylko ryzyko kosztów przedsięwzięcia, ale również ryzyko przychodów w przyszłości. Ponadto podmioty publiczne obecnie mają jeszcze dostęp do bezzwrotnych i stosunkowo łatwo dostępnych środków unijnych, dlatego też koncentrują swoje działania na ich wykorzystaniu, pomijając formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na podstawie wykazu realizowanych w Polsce projektów ppp [Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013, 2015], widoczna jest ich duża różnorodność i to zarówno pod względem wielkości zaangażowanych środków, jak i obszarów aktywności publicznej. Do tego dochodzi zróżnicowanie ich realizacji czy też wyboru partnera prywatnego, korzystając z formuły prawa zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zróżnicowanie przyjętych formuł realizacji projektów ppp w Polsce przedstawiają dane zawarte w tabeli 5.

**Tabela 5.** Liczba wszczętych postępowań w latach 2009-2014 z podziałem na formy finansowe i prawne

Wyszczególnienie	Lata					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Koncesje na usługi	13	6	11	24	20	11
Koncesja na roboty budowlane	21	33	12	12	16	9
PPP w PZP	6	8	6	16	24	14
PPP	4	14	14	25	12	11
Razem	44	61	43	77	72	45

Źródło: Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013 [2015, s. 8].

W Polsce nie brakuje podmiotów propagujących partnerstwo publiczno-prywatne. Wiele jest witryn internetowych, opracowań, analiz, raportów, konferencji oraz szkoleń, podczas których m.in. wskazuje się, jak przygotować i zarządzać projektami partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak na razie działalność ta nie przekłada się na znaczące zwiększenie w Polsce liczby projektów realizowanych w formule ppp. Można mieć nadzieję, że są to inwestycje na lata, a zwiększając wiedzę o ppp, systematycznie doprowadzi się do upowszechnienia realizacji zadań publicznych w tej formie w kolejnych latach.

## Podsumowanie

Coraz większy zakres zadań realizowanych przez sektor publiczny powinien równocześnie wymuszać przeobrażenia w tym sektorze, polegające przede wszystkim na coraz powszechniejszym stosowaniu rozwiązań i narzędzi zwiększających jego sprawność oraz efektywność. Jednym z takich działań jest upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako rozwiązania, w ramach którego angażowana jest wiedza, doświadczenia oraz kapitały będące w dyspozycji sektora prywatnego. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego stosowana może być w różnego typu przedsięwzięciach – zarówno pod względem wielkości nakładów kapitałowych, jak również rodzajów realizowanych zadań publicznych. W Polsce przedsięwzięcia realizowane w formule ppp należą do nielicznych, istotna część dotychczasowych tradycyjnych dostaw realizowanych na zlecenie podmiotów publicznych, może być realizowana właśnie w formule ppp, angażując kapitał prywatny oraz wykorzystując *know-how* będące w posiadaniu podmiotów tego sektora.

## Literatura

- Dydkowski G., Urbanek A. (2011), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2009), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Freedman M., Freedman R. (2009), *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec.
- Milewski R. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013* (2015), Instytut Partnerstwa Pu-

- bliczno-Prywatnego, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Baker & McKenzie, Krzyżowski i Wspólnicy, opracowanie na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Warszawa, www.ppp.gov.pl.
- Rocznik Statystyczny* (1997, 1991), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej* (2015, 2012, 2000, 1999, 1998), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2004), *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 roku* (2015), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, www.uzp.gov.pl.
- Stiglitz E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Teksty wybrane. Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów* (2012), Zysk i S-ka, Poznań, s. 955.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157 z 2009 r., poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 113 z 2010 r., poz. 759 z późn. zm.).
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

#### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR THE USE OF PRIVATE CAPITAL AND THE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS**

**Summary:** The paper presents the reasons for increasing the range of services provided by public sector. On the background of this issue the paper presents also the use of private sector services in the traditional formulas of public procurement and in the formula of public-private partnership. The use of public-private partnership is marginal in comparison to less effective for public sector traditional formulas of public procurement, which dominate on the market. In the public-private partnership formula a significant part of the risk is borne by the private partner, including economic risk. Making private partner remuneration conditional on the profits generated by the joined project is an important factor in the verification of investment profitability and thus affects the efficiency of applied solutions.

**Keywords:** public management, public sector effectiveness, public-private partnership.