

Agnieszka CHLEBOŚ*

ANALIZA SKUTECZNOŚCI POSTĘPOWAŃ OGŁOSZONYCH W RAMACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W WYBRANYCH SEKTORACH

Model współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce pojawia się w postępowaniach rynkowych stosunkowo od niedawna. Dopiero nowelizacja ustawy z roku 2009 umożliwiła pojawienie się pierwszych postępowań. W artykule przedstawiono analizę i ocenę skuteczności ogłoszonych do tej pory postępowań w różnych sektorach. W pierwszej części artykułu zaprezentowano analizę literaturową dotyczącą pojęć partnerstwa publiczno-privatnego, skuteczność i efektywność, a także przytoczono krótką charakterystykę postępowań w ramach PPP w poszczególnych branżach. W drugiej części przedstawiono wyniki analizy skuteczności ogłoszonych postępowań ogółem oraz z podziałem na sektory z uwzględnieniem faz realizacji postępowania. W podsumowaniu zwrócono uwagę na pojawiający się problem ograniczonej skuteczności ogłaszanych postępowań oraz podjęto próbę zidentyfikowania możliwych źródeł takiego stanu rzeczy.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-privatne, sektory współpracy w ramach PPP

1. WPROWADZENIE

Temat partnerstwa publiczno-privatnego (PPP) staje się w Polsce coraz bardziej popularny. Obecnie można mówić o realizacji 67 projektów i będących w toku 127 pomysłów na projekty. Do maja 2014 roku wartość projektów PPP w Polsce wyniosła 4,6 mld złotych, podczas gdy przykładowo w Wielkiej Brytanii zrealizowano ponad 600 projektów o wartości powyżej 56 miliardów GBP.

* Doktorantka na Wydziale Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego rozwija się w Polsce powoli. Przewodzą w tej dziedzinie województwa: małopolskie i śląskie (po 10 projektów), mazowieckie (9 projektów), pomorskie (8 projektów) i wielkopolskie (6 projektów) [19]. Z jednej strony partnerstwo publiczno-prywatne stwarza szansę na rozwój infrastruktury przez pozyskanie dodatkowych środków z sektora prywatnego, dzięki czemu podmiot publiczny nie ponosi wszystkich kosztów. Z drugiej strony pomimo wielu korzyści można także mówić o występowaniu pewnych trudności i zagrożeń.

Podjęcie decyzji o wyborze najkorzystniejszej formy współpracy może stanowić problem dla podmiotu publicznego. Należy ocenić, czy bardziej odpowiednia będzie formuła standardowego postępowania w ramach Ustawy Prawo zamówień publicznych, czy też współpraca w ramach PPP, i na jaką formę się zdecydować dla drugiego z tych rozwiązań. Należy też dobrać kryteria pomocne w podjęciu najlepszej decyzji. Niekorzystną cechą PPP może być to, że postępowanie oparte na tej formule trwa zazwyczaj dużo dłużej, poza tym istotną staje się kwestia finansowania podmiotu prywatnego. Zatem powstaje pytanie, jaka forma współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi jest bardziej efektywna i jak to ocenić. Pojawia się również kwestia, czy można tu zastosować ogólny schemat, czy w zależności od branży wybór formy współpracy będzie się kształtował inaczej. W dalszej części zostanie podjęta próba oceny skuteczności stanu obecnego projektów PPP z podziałem na branże.

2. SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

2.1. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady zdefiniowano partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako „formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne przez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału” [12].

Zgodnie z polską Ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest „wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” [1].

W innych definicjach określa się PPP jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i pu-

bliczne przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających” [8].

Można zatem określić, że PPP nawiązuje do relacji zachodzących nie tylko pomiędzy władzami publicznymi a podmiotami gospodarczymi, ale także instytucjami otoczenia biznesowego czy organizacjami pozarządowymi [15].

Z prawnego punktu widzenia PPP to powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych z zachowaniem odpowiedzialności za ich wykonanie przez sektor publiczny [2, 8]. Jednak zarówno podział ryzyka oraz odpowiedzialności, jak i finansowania jest różny w zależności od wybranego modelu postępowania.

Podmiotem publicznym wg Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym można nazwać „jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych lub inną niż określona w lit. a osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot”. Podmiotem prywatnym w ustawie nazwano „przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego” [16].

Podsumowując, partnerstwo publiczno-prywatne opiera się na współpracy jednostek reprezentujących sektor publiczny oraz prywatny w celu wykonania zadań publicznych zgodnie z umową o charakterze komercyjnym. Głównym celem partnera publicznego jest możliwość uzyskania odpowiedniej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału [8]. Projekty realizowane w ramach partnerstwa publicznego mogą przybierać różne formy w zależności od podziału ryzyka, zaangażowanego kapitału, ustawy, na której są oparte, oraz innych czynników.

2.2. Pojęcia efektywności i skuteczności

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele definicji efektywności, opartych na różnych podejściach. Zgodnie z jedną z nich „efektywność działania to umiejętność minimalizowania zużycia zasobów przy osiągnięciu celów” [14, s. 24]. Efektywność można rozpatrywać w ujęciu nakłady–wyniki–cele, a także w ujęciu systemowym [10, s. 339] – jako umiejętność adaptowania się do zmian i radzenia sobie z niepewnością otoczenia [1, s. 513].

Najogólniej ujmując, efektywność wiąże się z umiejętnością wykonywania czynności w odpowiedni sposób, umożliwia osiągnięcie wyznaczonych celów [13, s. 2]. Powstaje tutaj jednak problem odpowiedniego zdefiniowania celów. Ocena efektywności będzie polegała na ocenie stopnia osiągnięcia celów, ale nie można zapomnieć również o ocenie adekwatności tychże celów. Umiejętność wyznaczania odpowiednich celów jest równie ważna jak ich osiągnięcie, czyli skuteczność działania. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele modeli oceny efektywności, odmiennych

w przypadku różnych działań (np. produkcji lub szkoleń). Powstaje w związku z tym pytanie, jak ocenić efektywność współpracy jednostek publicznych i prywatnych.

Efektywność stanowi kryterium oceny działalności na różnych poziomach szczegółowości [13, s. 1]. Miarą oceny efektywności w ujęciu ekonomicznym może być zatem relacja nakładów do efektów bądź odniesienie przyrostów efektów do przyrostów nakładów, lub też całkowitych efektów do częściowych nakładów. Warto także wspomnieć, że o efektywności można mówić zarówno w ujęciu makro-, jak i mikroekonomicznym, odnosząc pomiary do jednego projektu czy przedsiębiorstwa, bądź też na przykład do ogółu gospodarki [13, s. 8].

Skuteczność i efektywność nie są pojęciami tożsamymi. Skuteczność stanowi kryterium oceny osiągnięcia celu, a zatem jest miarą, czy wyznaczone cele zostały osiągnięte. Skuteczność projektów PPP można mierzyć na podstawie stosunku ogłoszonych postępowań do realizowanych lub zrealizowanych projektów, a ocena ich efektywności będzie wymagała szerszego spojrzenia z perspektywy zakończonych projektów i ich wyników, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorców, jak i jednostek publicznych.

3. CHARAKTERYSTYKA PROJEKTÓW PPP W WYBRANYCH SEKTORACH

3.1. Sektor ochrony zdrowia

Ustawodawstwo w zakresie ochrony zdrowia poprzez stworzenie odpowiednich mechanizmów umożliwiło przekształcanie szpitali w spółki prawa handlowego oraz zwiększyło odpowiedzialność finansową nie tylko szpitali, ale i jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym powstała okazja, a zarazem i motywacja dla jednostek samorządowych, aby część odpowiedzialności w zakresie ochrony zdrowia przenieść na partnerów prywatnych. Podstawowe ryzyko związane z projektami szpitali realizowanymi w ramach PPP wynika stąd, że kontrakty z NFZ są podpisywane tylko na trzy lata. Wprowadza to szczególne zagrożenie ze względu na długotrwałość projektów realizowanych w formule PPP, zwłaszcza gdy partner prywatny ubiega się o kredyt bankowy. Inwestycje stają się wtedy bardziej ryzykowne, a banki mniej chętnie godzą się na przyznanie kredytowania w wielkości niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia. Próby rozwiązania tego problemu można doszukiwać się w projekcie nowej siedziby Szpitala Powiatowego w Żywcu. Planowany okres realizacji tego projektu wynosi 30 lat, przy czym gdyby szpital nie otrzymał finansowania z NFZ, podmiot publiczny miałby wziąć na siebie odpowiedzialność za finansowanie usług medycznych przez trzy lata [5].

3.2. Sektor gospodarki odpadami

W związku ze zmianą ustawodawstwa zmienił się charakter stosunków prawnych łączących przedsiębiorstwa zajmujące się wywozem odpadów z odbiorcami. Do roku 2013 przedsiębiorstwa działały na podstawie umów cywilnoprawnych z pojedynczymi gospodarstwami domowymi (wytwórcami śmieci). Obecnie przedsiębiorstwa te łączą stosunki prawne z gminami jako podmiotami bezpośrednio odpowiedzialnymi za gospodarkę odpadami. Dzięki temu gminy mogą kontrolować strumień przepływu odpadów, a zatem pojawia się możliwość wprowadzenia współpracy z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, szczególnie w zakresie budowy i utrzymania instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Przykładem takiego projektu może być postępowanie dotyczące budowy i uruchomienia spalarni śmieci w Poznaniu [5].

3.3. Sektor energetyki

W dziedzinie tej można doszukiwać się możliwości współpracy podmiotów publicznych i partnerów prywatnych w różnych formach, w tym również w formie bardziej złożonej, jaką stanowi współpraca na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Uprawnienia gmin do współpracy z partnerami prywatnymi w sektorze energetyki pozwalają na zawieranie umów na budowę jednostek wytwórczych ciepła czy rozbudowę sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, a także budowę i obsługę punktów wejścia i wyjścia z systemu. Przykładowym projektem PPP w tym sektorze jest projekt budowy i eksploatacji kotłowni ogrzewanej biomasą gminy Piecki i fińskiej firmy Vapo. Dziedziny energetyki dotyczą także projekty oparte na współpracy typu ESCO (Energy Saving Company). Ideą tych projektów jest wynagradzanie partnera publicznego za modernizację infrastruktury służącej oszczędności energetycznej. Partner prywatny w tym wypadku będzie wynagradzany przez umowny okres, dzięki czemu będzie mógł odzyskać zainwestowaną kwotę wraz z zakładanym zyskiem, a po tym okresie podmiot publiczny odzyska całkowitą kontrolę nad infrastrukturą. Przykładem takiej współpracy jest projekt termomodernizacji budynków oświatowych w gminie Radzionków realizowany na podstawie 10-letniej umowy koncesji z firmą Siemens [5].

3.4. Sektor sportu, turystyki i rekreacji

W Polsce jest to dziedzina, w której ogłoszono najwięcej postępowań w ramach współpracy publiczno-prywatnej. W ramach PPP powstają tzw. orliki (boiska dla młodzieży), baseny, parki wodne i inne obiekty sportowe. Wydaje się, że w tym sektorze potencjał jest szczególnie duży, głównie dlatego, że użytkownicy basenów,

stadionów czy boisk są gotowi zapłacić za możliwość oglądania meczu na stadionie czy korzystania z basenu lub parku wodnego. Zatem połączenie częściowego finansowania przez gminę oraz potencjalnych przychodów od użytkowników może zachęcić partnerów prywatnych do inwestycji w tego typu projekty. Jako przykład może tu posłużyć wybudowanie krytej pływalni Neptun w Gliwicach w ramach koncesji na roboty budowlane i usługi [5].

3.5. Sektor obiektów drogowych

Ustawa o drogach publicznych umożliwia angażowanie partnerów prywatnych przy budowie i eksploatacji obiektów drogowych, a w związku z tym współpracę w ramach modelu PPP. Partner prywatny może pobierać opłaty za korzystanie z obiektów drogowych, tj. parkowanie w strefie płatnego parkowania, przejazd tunelem lub przez most. Opłaty te mogą być pobierane zarówno bezpośrednio od użytkowników, jak i od podmiotu publicznego, przy czym również będą one zależne np. od liczby samochodów, które przejechały przez dany tunel [5].

4. ANALIZA SKUTECZNOŚCI POSTĘPOWAŃ PPP

4.1. Analiza poszczególnych faz realizacji projektów PPP

Aby podsumować ogólną liczbę projektów PPP, należy uwzględnić podział na fazy ich realizacji [18]:

- 1) pomysł – przedsięwzięcie inwestycyjne, w którym jedną z rozpatrywanych opcji realizacji projektu jest formuła PPP;
- 2) projekt – na tym etapie są już gotowe wstępne założenia i wyniki wstępnych analiz, a podmiot publiczny podjął decyzję o realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego; projekt dzieli się na następujące fazy:
 - poszukiwanie doradcy,
 - analizy,
 - procedura przetargowa,
 - zamknięcie komercyjne,
 - zamknięcie finansowe,
 - realizacja,
 - umowa zrealizowana,
 - unieważniono,
 - nieaktualne.

Zgodnie z definicją zamknięcie komercyjne następuje w chwili podpisania umowy przez podmiot publiczny i prywatny, a zamknięcie finansowe jest ściśle

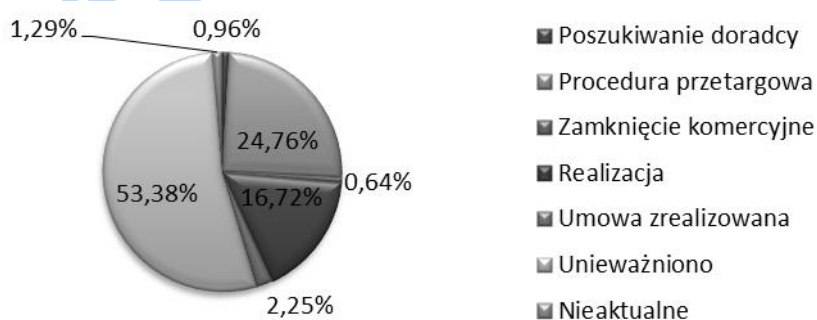
związane z zapewnieniem przez podmiot prywatny środków umożliwiających sfinansowanie projektu [4].

Zgodnie z danymi z początku maja 2014 roku można mówić o 311 projektach PPP, w tym 139 unieważnionych i 4 nieaktualnych. Ogólna liczba pomysłów na projekt wyniosła 265. W tabeli 1 przedstawiono podział postępowań na poszczególne fazy realizacji.

Tabela 1. Suma postępowań PPP w poszczególnych fazach realizacji.
Oprac. własne na podstawie [18]

Faza realizacji PPP	Suma postępowań
Pomysł	265
Poszukiwanie doradcy	3
Procedura przetargowa	77
Zamknięcie komercyjne	1
Realizacja	52
Umowa zrealizowana	35
Unieważniono	139
Nieaktualne	4
SUMA	576
SUMA (bez pomysłów)	311

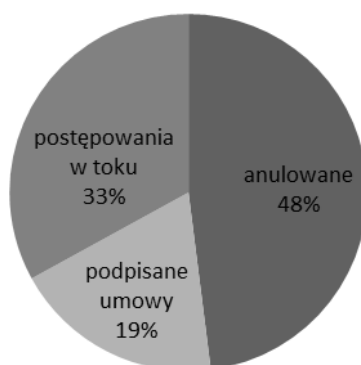
Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że aż 62% wszystkich projektów PPP stanowią przedsięwzięcia unieważnione, a umowy zrealizowane i projekty w trakcie realizacji stanowią jedynie 38% ogółu postępowań.



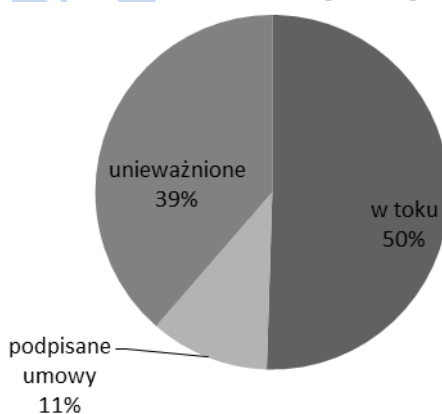
Rys. 1. Fazy projektu PPP w ujęciu procentowym.
Oprac. własne na podstawie danych [18]

Projekty unieważnione stanowią ponad 50% ogólnej liczby postępowań. Porównując tę wartość z liczbą realizacji i umów zrealizowanych, które stanowią jedynie ok. 19%, można zauważyć, że procent unieważnionych postępowań jest niepokojąco duży. Z danych zaprezentowanych na rys. 1 wynika, że poziom skuteczności w przypadku projektów, które do tej pory były realizowane w ramach PPP, nie jest wysoki. Warto zatem przyrzeć się bardziej szczegółowo, jak wygląda sytuacja w poszczególnych województwach i sektorach.

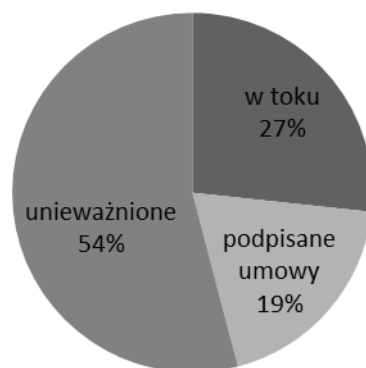
Na rysunkach [2, 3 i 4] zaprezentowano, jak od 2009 roku zmieniła się liczba projektów w toku, postępowań unieważnionych i podpisanych umów. Porównując dane z lat 2009-2011 ze stanem sumarycznym do początku maja 2014 r., można zauważyć, że liczba postępowań unieważnionych wzrosła o 6 punktów procentowych. Liczba podpisanych umów pozostała na tym samym poziomie, natomiast spadek o 6 punktów procentowych odnotowano w przypadku postępowań w toku. Na tej podstawie niestety nie można stwierdzić, że skuteczność postępowań w ramach projektów PPP ulega poprawie.



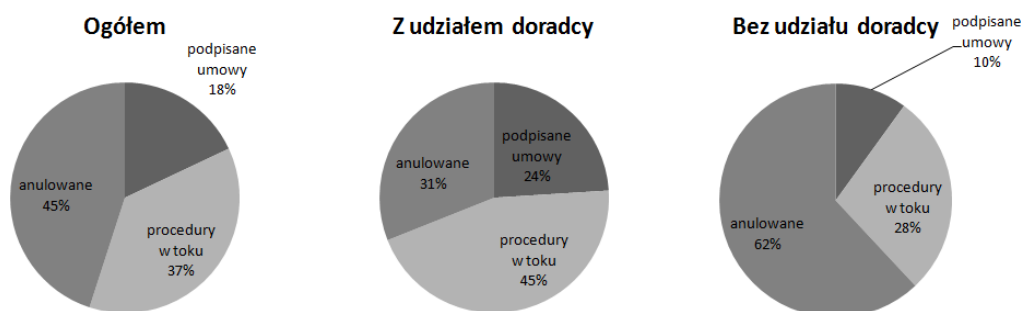
Rys. 2. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów w latach 2009-2011 [6, s. 26]



Rys. 3. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów w roku 2012 [7, s. 16]



Rys. 4. Łączna liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów.
Oprac. własne na podstawie danych z [18]



Rys. 5. Rezultat postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego w latach 2009-2012
[6, s. 39]

Analizując przyczyny tak dużego odsetka postępowań anulowanych, porównano w latach 2009-2010 liczbę postępowań z udziałem i bez udziału doradcy (rys. 5). Jednoznacznie można stwierdzić, że udział doradcy ma pozytywny wpływ na skuteczność projektów realizowanych w formule PPP.

4.2. Analiza skuteczności postępowań w ramach PPP

W tabeli 2 zaprezentowano liczbę umów podpisanych w poszczególnych województwach w latach 2009-2012. Wskaźnik skuteczności w tym wypadku jest mierzony liczbą umów podpisanych w poszczególnych województwach. Największą skuteczność odnotowano w województwie świętokrzyskim, jednak liczba postępowań PPP w tym województwie jest zbyt mała, aby można było rezultat ten uznać

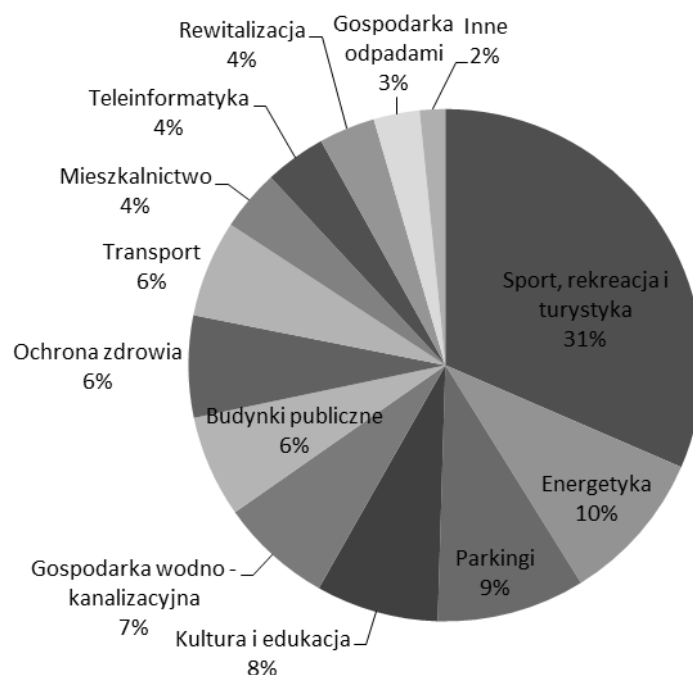
za reprezentatywny. Współczynnik skuteczności powyżej 40% odnotowano tylko w dwóch województwach – pomorskim i śląskim; w pozostałych jego wartość nie przekroczyła progu 20%. Wartości te są niepokojąco małe.

Tabela 2. Podpisane umowy PPP wg województw w latach 2009-2012 [6/7, s. 28]

Województwa	Podpisane umowy					Wskaźnik skuteczności
	2009	2010	2011	2012	Łącznie	
Śląskie	1	2	2	3	8	44%
Pomorskie	–	3	2	1	6	43%
Małopolskie	–	1	4	–	5	13%
Mazowieckie	–	1	1	2	4	16%
Dolnośląskie	–	1	–	3	4	20%
Opolskie	–	–	2	–	2	17%
Wielkopolskie	1	1	–	–	2	11%
Świętokrzyskie	–	1	–	–	1	50%
Warmińsko-mazurskie	–	1	–	–	1	8%
Łódzkie	–	–	–	–	0	0%
Podkarpackie	–	–	–	–	0	0%
Zachodniopomorskie	–	–	–	–	0	0%
Lubelskie	–	–	–	–	0	0%
Lubuskie	–	–	–	–	0	0%
Podlaskie	–	–	–	–	0	0%
Kujawsko-pomorskie	–	–	–	–	0	0%
ŁĄCZNIE	2	11	11	9	33	16%

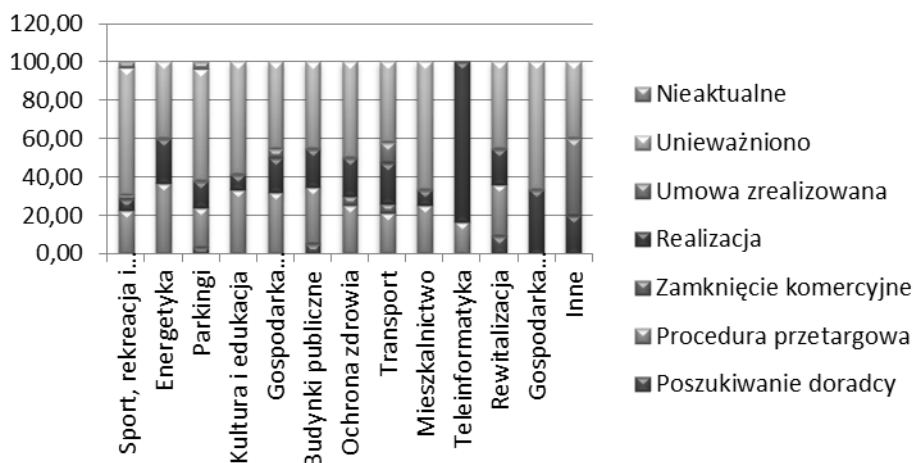
4.3. Analiza skuteczności postępowań w ramach PPP z podziałem na sektory

Rozpatrując skuteczność postępowań w ujęciu sektorowym, można zauważyć, że najczęściej ogłoszonych postępowań odnotowano w dziedzinie sportu, turystyki i rekreacji.



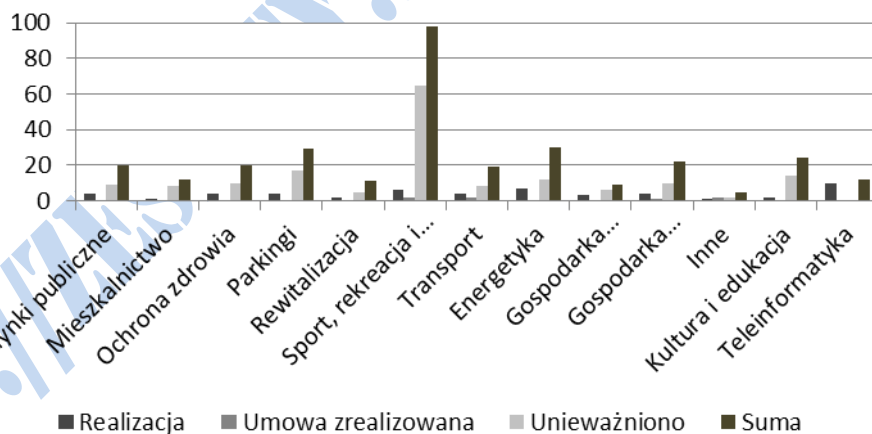
Rys. 6. Lista postępowań PPP w na danym sektorze.
Oprac. własne na podstawie danych z [18]

Na rysunku 6 zaprezentowano procentowy udział postępowań PPP w wyróżnionych sektorach. Porównując strukturę sektorową projektów realizowanych w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, można zauważyć, że w latach 2009-2014 nie zaszły w niej istotne zmiany. Najczęściej model PPP wybierany jest w takich dziedzinach, jak sport, turystyka i rekreacja (aż 31%), infrastruktura komunalna (infrastruktura wodno-kanalizacyjna, drogowa, energetyczna oraz gospodarka odpadami) czy parkingi.



Rys. 7. Procentowy udział poszczególnych faz postępowań w danym sektorze.
Oprac. własne na podstawie danych z [18]

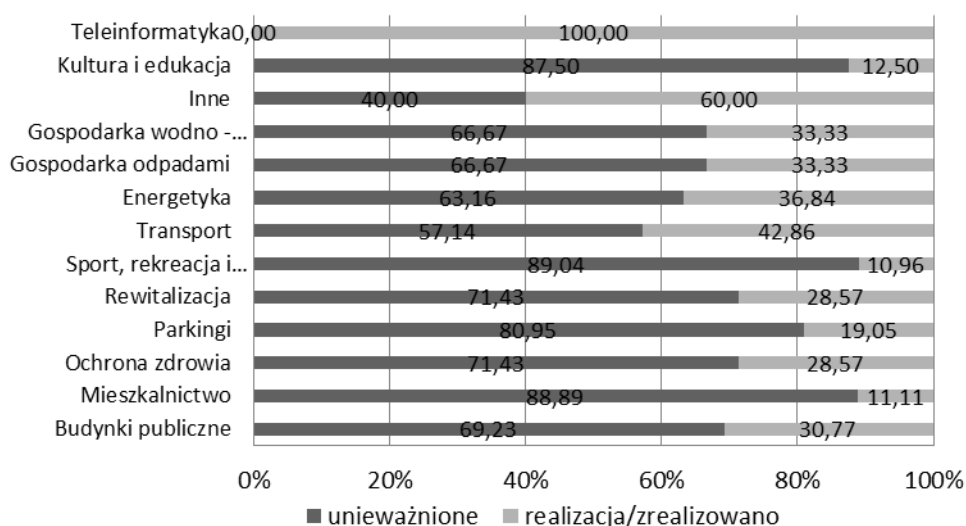
Na rysunku 7 zaprezentowano udział procentowy ogłoszonych projektów będących w poszczególnych fazach postępowania z podziałem na wybrane sektory. Największą część w każdym sektorze stanowią postępowania, których procedury zostały unieważnione; w większości ich liczba przekracza próg 50%. Jedynym wyjątkiem jest sektor teleinformatyki, w którym nie zostało odnotowane żadne unieważnione postępowanie.



Rys. 8. Liczba postępowań w poszczególnych fazach w danym sektorze.
Oprac. własne na podstawie danych z [18]

Analizując liczbę postępowań w poszczególnych fazach przypadającą na dany sektor (rys. 8), można zauważyć, że największy odsetek postępowań odnotowano w branży związanej ze sportem, rekreacją i turystyką, jednak w tym wypadku jest też największa liczba postępowań unieważnionych.

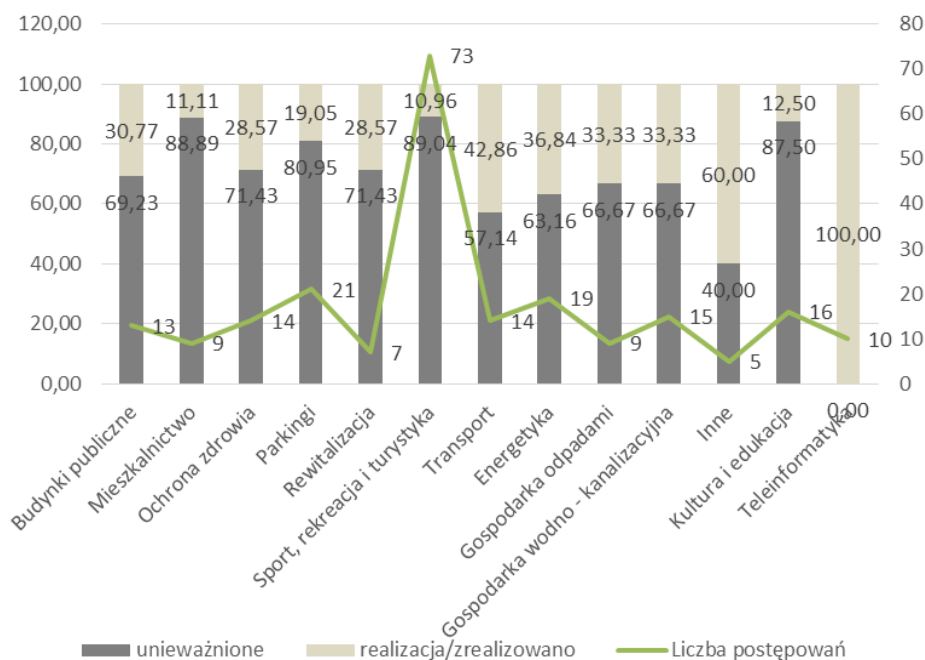
Na rysunkach 9 i 10 zaprezentowano stosunek liczby projektów, których procedury zostały unieważnione, do liczby umów zrealizowanych i projektów w trakcie realizacji. Jako najmniej skuteczne można określić postępowania w takich sektorach, jak sport, rekreacja i turystyka, kultura i edukacja oraz mieszkalnictwo. Najwyższy współczynnik skuteczności postępowań odnotowano w projektach z zakresu teleinformatyki, innych oraz transportu. W granicach skuteczności na poziomie 30% znajdują się także projekty z zakresu energetyki, gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej i budynków publicznych.



Rys. 9. Stosunek postępowań unieważnionych do postępowań zrealizowanych i będących w trakcie realizacji w danym sektorze.

Oprac. własne na podstawie danych z [18]

Niemniej jednak skuteczność w przypadku ogółu projektów jest stosunkowo niewielka. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę postępowań oraz stosunek postępowań unieważnionych do postępowań zrealizowanych i w trakcie realizacji (rys. 10), można zauważyć, że w sektorze, w którym ogłoszono najwięcej postępowań, procent postępowań unieważnionych jest największy. W sektorze tym zaobserwować można jednak znacznie większą liczbę ogłoszonych postępowań (73) w porównaniu do pozostałych sektorów, gdzie liczba postępowań waha się pomiędzy 10 a 20. Duży procent projektów realizowanych i umów zrealizowanych obserwuje się także w kategorii inne. Jednak biorąc pod uwagę, że mowa jest tutaj jedynie o 5 projektach, nie jest to wynik reprezentatywny.



Rys. 10. Stosunek postępowań unieważnionych do postępowań zrealizowanych i w trakcie realizacji przypadających na dany sektor do liczby postępowań w danym sektorze.
Oprac. własne na podstawie danych z [18]

5. PODSUMOWANIE

W porównaniu z innymi krajami, w których model współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest stosowany od wielu lat z licznymi sukcesami, Polska znajduje się jeszcze ciągle na początku drogi. W ramach pierwszej Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z roku 2005 nie został zrealizowany żaden projekt. Dopiero po nowelizacji tej ustawy w 2009 roku współpraca w ramach PPP zaczęła stopniowo pojawiać się w ogłaszanych postępowaniach jako model realizacji zadań publicznych na polskim rynku.

Przeprowadzone na podstawie zebranych danych analizy wskazują jednoznacznie na pojawiający się problem skuteczności procedur prowadzących do uruchomienia projektu realizowanego na bazie partnerstwa publiczno-prywatnego. Poziom skuteczności ogłaszanych postępowań jest bardzo niski. Warto zadać zatem pytanie, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy i jak można poprawić tę sytuację, czy samo zaangażowanie doradcy wystarczy. Jak można było zauważyć na podstawie zebranych danych, zatrudnienie doradcy w znaczący sposób wpłynęło na poprawę efektywności. Jednak pomimo tej wiedzy wiele gmin z usług doradcy nie korzysta. Jak zatem zachęcić samorządy terytorialne do współpracy z doradcami w tym zakresie?

Idea PPP jest coraz szerzej promowana, jednak ze względu na strukturę polskiego rynku przedsiębiorstw, która w dużej mierze opiera się na sektorze MSP, do tej pory w projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego najczęściej zaangażowane były podmioty zagraniczne. W związku z tym pojawia się pytanie, czy polskie przedsiębiorstwa w tym również z sektora MSP, mogą zapewnić wieloletnie finansowanie projektów o takiej specyfice i być przy tym wiarygodne dla banków. Czy źródeł problemów ze skutecznością ogłaszanych postępowań należy szukać właśnie na etapie zapewnienia finansowania przez przedsiębiorstwa, czy może już wcześniej, na etapie oceny efektywności i w procesie podejmowania decyzji przez podmiot publiczny o realizacji danego przedsięwzięcia w modelu PPP? Pojawia się zatem pytanie o motywację podmiotu publicznego w momencie rozważania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, czy jest to rzeczywiście podyktowane czynnikami efektywności danego projektu, czy może chodzi o możliwość nieobciążania długu publicznego daną inwestycją.

Niepokojące jest to, że najwięcej unieważnionych postępowań występuje w dziedzinie sportu, turystyki i rekreacji. Konsekwentnie – jako najskuteczniejszy można traktować sektor, w którym odsetek unieważnionych postępowań w liczbie wszystkich ogłoszonych jest stosunkowo mały. Może zatem kluczem do poprawy skuteczności postępowań jest odpowiedni wybór branży, może nie dla wszystkich ogłaszanych postępowań najodpowiedniejszym modelem realizacji jest partnerstwo publiczno-prywatne.

LITERATURA

- [1] Brajer-Marczak R., Efektywność organizacji z perspektywy dojrzałości procesowej, w: Zarządzanie i Finanse, red. P. Antonowicz, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, 10, 1, cz. 3, s. 513-523.
- [2] Brzozowska K., Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery, CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 22.
- [3] Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships, European Commission, January 2003.
- [4] Herbst I., PPP w Polsce – stan obecny. Wyniki przeprowadzonej analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorców do realizacji projektów PPP na podstawie danych zastanych, Konferencja inauguracyjna projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, Warszawa, http://ippp.pl/wp-content/uploads/2012/03/Centrum_PPP_2.03.pdf, s. 3 i 13 (dostęp: 18.12.2014).
- [5] Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP sporządzona na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, PARP, Warszawa 2012, s. 56-6.
- [6] Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Marczevska E., Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, s. 24-28.

- [7] Herbst I., Jagusztyn-Krynicky T., Szewczyk P., Rynek PPP w Polsce 2012, Raport Fundacji Centrum PPP, http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/RYNEK_PPP_W_POLSCE_2012_Raport_Centrum_PPP.pdf (dostęp: 18.12.2014).
- [8] Mikicka A.K., Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja sensu largo zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, w: Prawne aspekty prywatyzacji, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 411-412.
- [9] Osbert-Pociecha G., Relacje między efektywnością a elastycznością, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 339.
- [10] Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, red. B. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- [11] Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, Platforma PPP, Warszawa 2013, s. 7.
- [12] Rutkowska A., Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru, w: Zarządzanie i Finanse, Journal od Management and Finance, red. P. Antonowicz, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, marzec 2013, 11, 1, cz. 4.
- [13] Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.G., Kierowanie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 24.
- [14] Szlachta J., Europejski kontekst polityki rozwoju regionalnego Polski, maszynopis, s. 2.
- [15] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100, Dz.U. z 2010 r., nr 106, poz. 675, Dz.U. z 2011 r., nr 232, poz. 1378, Dz.U. z 2012 r., poz. 1342).
- [16] Zysnarski J., Ekonomiczno-finansowe aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego, referat z konferencji naukowej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku „Finanse i rachunkowość samorządu terytorialnego”, s. 1.
- [17] <http://bazapp.pl/> (dostęp: 20.05.2014).
- [18] http://bazapp.gov.pl/project_base/ (dostęp: 20.05.2014).

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TENDERS IN SELECTED SECTORS

Summary

The model of cooperation as a public-private partnership is relatively new in market procedures in Poland. The amendment to the act of 2009 facilitated and brought first PPP procedures. The article is comprised of an analysis and conclusions on the effectiveness of tenders announced so far in various sectors. The first part presents a literature study concerning the definitions of public-private partnership, effectiveness and efficiency. Moreover, a short description of public-private partnership procedures in different areas is mentioned. The second part demonstrates the results of the analysis of the effectiveness of public-private partnerships in general and in selected sectors. In the conclusion, the emerging problem with the effectiveness of public-private partnership procedures is indicated and an attempt is made to identify the probable causes of this state of affairs.