Dariusz Wilczek
Akademia Humanistyczna w Pułtusku

Agnieszka Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*

Difin, Warszawa 2015.

Agnieszka Jachowicz jest absolwentką Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, gdzie w 2009 roku uzyskała tytuł doktora nauk ekonomicznych. Obecnie pracuje jako adiunkt w Wyższej Szkole Biznesowej w Dąbrowie Górniczej. Jej wieloletnia praktyka w działalności samorządowej sprawia, że publikacja poza walorami teoretycznymi zawiera wiele wątków opartych niewątpliwie na jej dogłębnej praktycznej znajomości zagadnień. Książka ta wzbudziła moją szczególną uwagę, ponieważ tematyka w niej zawarta jest pokrewna z przedmiotem moich badań naukowych.

W ostatnich latach jedną z najpopularniejszych form realizacji inwestycji stało się partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polegające na wspólnym wykonywaniu określonych zadań inwestycyjnych przez podmioty administracji rządowej i samorządowej (administracji publicznej) i podmioty prywatne w sferze usług publicznych.

Tego typu inwestycje sprzyjają rozwojowi regionów oraz lokalnych firm, w których tworzone są nowe miejsca pracy. Forma partnerstwa publiczno-prywatnego, która łączy w sobie obie fazy: budowy i eksploatacji, jest poniekąd idealnym rozwiązaniem dla inwestycji o dużym zasięgu terytorialnym, a także dla wymagających między innymi rozbudowy struktur administracyjnych. Chociaż niewątpliwie PPP stanowią niejako idealne rozwiązanie dla tego typu inwestycji, należy jednak zwrócić uwagę na pewne wady tej formy działalności, związane głównie z korzyściami płynącymi

z takiego układu realizacji projektu. Chodzi tu między innymi o konflikty partnerów, a także czasowy charakter inwestycji[1].

Do tej pory ukazało się wiele publikacji na ten temat, m.in.: M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, M. Bejm (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009; T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz*, Lex, Warszawa 2011; K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010; R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2014. Trzeba podkreślić, iż każde wspomniane opracowanie traktuje temat z perspektywy konkretnych aspektów związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, dotykając jedynie pewnej określonej materii problematyki.

Autorka wprawdzie skupia się przede wszystkim na zagadnieniach naukowych związanych z ekonomicznymi uwarunkowaniami zadań realizowanych wspólnie przez podmioty publiczne i prywatne, ale należy także docenić opisy całej płaszczyzny zagadnienia i obszaru systemowego wzajemnych powiązań. Pani Agnieszka Jachowicz poprzez przeprowadzony szereg badań, opierających się na analizie stanu piśmiennictwa, ankiet statystycznych, wywiadów, analiz porównawczych oraz innych metod dowodzi, iż partnerstwo publiczno-prywatne jest dobrym narzędziem realizacji zadań publicznych przy współpracy z podmiotami prywatnymi, szczególnie w sytuacji malejącego budżetu przewidzianego na realizację długofalowych inwestycji. Jest to o tyle ważne, że obok samej budowy infrastruktury mamy także do czynienia z późniejszą jej eksploatacją lub zarządzaniem. Zwraca również uwagę na różnego rodzaju zagrożenia wynikające z tego typu realizacji inwestycji. Ponadto ujmuje tematykę także w kontekście założeń programowych Unii Europejskiej i jej implementacji na grunt Rzeczypospolitej Polskiej.

Chociaż w zasadzie nie ma legalnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, to jednak można się pokusić o wyprowadzenie tego pojęcia z Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku. W komentarzu do wspomnianej ustawy T. Skoczyński stwierdza, że zgodnie z art. 1, ust. 2 u.p.p.p. przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym partnerem[2].

W wyniku analizy wspomnianej ustawy mogę stwierdzić, iż intencją ustawodawcy było stworzenie jedynie ogólnych zasad, ram i możliwości współpracy, z pozostawieniem szczegółów do dostosowania bezpośrednio partnerom w zawieranych umowach. To powoduje, że formuła ta staje się na tyle uniwersalna, na ile pozwalają na to pozostałe przepisy z nią powiązane, na przykład dotyczące zamówień publicznych i koncesji[3].

Autorka stwierdza: „Sposób podziału zadań nie został celowo narzucony odgórnie, pozwalając stronom tak go dokonać, by miały one możliwość takiego ustalenia para-

---

1 D. Wilczek, *Partnerstwo publiczno-prywatne w aspekcie wzajemnych korzyści. Studium przypadku*, Monografia zbiorowa AJD, Częstochowa 2016.

2 T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz*, Lex, Warszawa 2011, s. 21.

3 D. Wilczek, dz. cyt.

metrów realizacji zamierzonego przedsięwzięcia, aby przydzielić go adekwatnie do podmiotu i posiadanych przez niego kompetencji"[4].

Partnerstwo publiczno-prywatne przynosi korzyści nie tylko podmiotom w nim uczestniczącym, ale także całemu społeczeństwu. Tego typu inwestycje sprzyjają rozwojowi regionów oraz lokalnych firm, w których tworzone są nowe miejsca pracy, dlatego też można je uznać za doskonały mechanizm do walki z bezrobociem wciąż stanowiącym istotny problem społeczny w naszym kraju. Można tu nawet mówić o swoistym interwencjonizmie państwowym, gdzie państwo, a także Unia Europejska, poprzez uruchomienie inwestycji i realizację określonych celów, dodatkowo napędza lokalną koniunkturę. Jednakże niejednokrotnie ta forma realizacji zadań spotyka się z krytyką społeczeństwa, które poddaje w wątpliwość kwestie właściwej alokacji środków publicznych, a także konieczności realizacji inwestycji, sugerując, że mają one jedynie stanowić rynek zbytu usług dla przedsiębiorstw, związanych z lobbingiem politycznym danego regionu. Często jego niechęć wynika także z nagminnego wykorzystywania tego typu inwestycji dla celów politycznych, w szczególności w kampaniach wyborczych. Być może jest także wynikiem niewystarczającej wiedzy na temat zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego, które w Polsce jest wciąż pojęciem stosunkowo nowym i słabo poznanym[5].

W pierwszym rozdziale książki autorka zwraca uwagę na rosnące potrzeby współczesnego społeczeństwa i brak dostatecznej możliwości finansowych do ich zaspokajania. Zwiększenie efektywności alokacji zarówno środków własnych budżetowych, jak i pochodzących z Unii Europejskiej może nastąpić poprzez realizację zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W kolejnym rozdziale poruszona jest różnorodna definicja PPP, cechy, geneza, ale także ukazane rodzaje stosowanych modeli. Autorka dotyka także problematyki zagrożeń związanych z ich realizacją. Rozdział trzeci odnosi się do tematu efektywności przy realizacji projektów oraz metod ich pomiarów. W rozdziale czwartym opisane są czynniki decydujące o wyborze tej formy realizacji zadań publicznych, ocena opłacalności i ryzyka, a także źródła finansowania. Rozdział piąty poświęcony jest regulacjom unijnym, ewolucji aktów prawnych, ujęciu statystycznemu oraz możliwości wykorzystania środków pomocowych m.in. w układzie hybrydowym. Rozdział szósty pokazuje rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie, jego ewolucję i stan obecny. W przedostatnim rozdziale autorka skupia się na problematyce związanej z funkcjonowaniem PPP w Polsce z uwzględnieniem uwarunkowań ekonomiczno-prawnych, jego specyfiki, ale dotyka również problematyki sytuacji finansowej. Uważam, że najbardziej twórczy jest rozdział ostatni, zatytułowany *Analiza projektów realizowanych w formie partnerstwa przez polskie jednostki finansów publicznych w latach 2009–2014*[6]. Trzeba przyznać, iż autorka przeprowadziła solidne badania w tej materii, zarówno własne, w ramach projektu, ale także zbierając i opracowując dane z innych ośrodków naukowych. Wyniki badań ukazane są i w formie schematycznej, i opisowej, co pozwoliło uzyskać większą ich wyrazistość. Prezentowane wyniki badań

[4] A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2015, s. 45.

[5] D. Wilczek, dz. cyt.

[6] A. Jachowicz, dz. cyt., s. 176.

dotyczą różnego rodzaju instytucji finansów publicznych, danych na temat poszczególnych województw, określonych dziedzin infrastrukturalnych, procedur wyboru partnera prywatnego w poszczególnych postępowaniach, źródła wiedzy o PPP, formy wynagrodzenia partnera prywatnego w zależności od modelu, rodzaje ryzyka itp. Na koniec został pokazany proponowany schemat funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Choć dla mnie jest on może zbyt wyidealizowany i niedostosowany do naszych warunków, to jednak trzeba przyznać, że pokazuje przejrzyście model funkcjonowania PPP.

W zakończeniu autorka podaje: „Przeprowadzone badania stanowią dopiero początek procesu wyznaczania czynników, wzorców, decydujących o zastosowaniu partnerstwa w Polsce, ponieważ umów jest niewiele, a poza tym weszły one dopiero w życie i należy monitorować sposób ich funkcjonowania w praktyce. Co do jednego nie powinno być wątpliwości – te jednostki samorządowe, które podjęły się realizowania zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego mimo braku systemowych rozwiązań i praktyki jawią się jako partner w kierowaniu wspólnotą lokalną, za co należy je docenić”[7].

Uważam, że ze względu na rosnące potrzeby społeczne i brak dostatecznych środków finansowych na ich realizację jako alternatywne rozwiązanie partnerstwo publiczno-prywatne będzie znacząco się rozwijało. Są ku temu zarówno przesłanki wynikające z dostępnych regulacji prawnych, jak i wskazania tego modelu jako właściwego dla zwiększenia efektywności alokacji środków pomocowych Unii Europejskiej, ale także wynikające z dobrej woli współdziałania wszystkich stron partnerstwa. Jednak żeby sprostać temu wyzwaniu, należy stworzyć odpowiednie kadry zarządzające projektami, konsultacyjne, o solidnym przygotowaniu merytorycznym. Niewątpliwie wpływ na to mają takie opracowania, jak książka Agnieszki Jachowicz. Stanowi ona kompendium wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego, napisana jest w sposób przystępny, co może się przyczynić do tego, że będzie zalecanym podręcznikiem dla studentów i fachowców w tej materii. Istotne jest to, że publikacja zawiera aktualne dane w przedmiotowej sprawie. Osobiście czuję jedynie pewien dyskomfort spowodowany brakiem studium konkretnego przypadku, które na pewno autorka, dysponując tak gruntownym przygotowaniem teoretycznym i praktycznym, mogłaby uwzględnić w publikacji. Moim zdaniem nie została także zachowana właściwa proporcja pomiędzy własnymi wypowiedziami a podanymi z przypisów innych autorów. Są to jednak tak drobne zastrzeżenia, że nie mogą wpłynąć na fakt, iż omawiana praca posiada wybitne walory poznawcze i naukowe oraz warta jest przeczytania, do czego zachęcam.

Bibliografia

Jachowicz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2015.

Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz*, Lex, Warszawa 2011.

Wilczek D., *Partnerstwo publiczno-prywatne w aspekcie wzajemnych korzyści. Studium przypadku*, Monografia zbiorowa AJD, Częstochowa 2016.

[7] Tamże, s. 218.