

AGNIESZKA PIWOWARCZYK

ORCID: 0000-0002-4490-4330

Uniwersytet Śląski w Katowicach
agnieszka.piwowarczyk@us.edu.pl

Przedsiębiorca jako partner prywatny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Abstrakt: Niniejszy artykuł stanowi analizę zagadnień związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W okresie funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym zawarto w Polsce zaledwie 135 umów. Wśród parterów prywatnych realizujących przedsięwzięcia PPP dominuje sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. MŚP mogą znacznie przyczynić się do atrakcyjności realizowanych projektów dzięki prostej strukturze organizacyjnej, a także koncentracji wszystkich zasobów firmy na jednym konkretnym działaniu. W świetle niniejszych rozważań rozwój PPP bezpośrednio związany jest z sektorem MŚP, a wzrost zainteresowania przedsiębiorców tego sektora rynkiem PPP z całą pewnością przełoży się na wzrost liczby przedsięwzięć realizowanych w tej formule.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, mikro-, mali i średni przedsiębiorcy, partnerzy prywatni.

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (dalej: PPP) stanowi jedną z możliwości finansowania długoterminowych inwestycji sektora publicznego dzięki współpracy pomiędzy organami publicznymi a sektorem prywatnym. Podstawowym aktem prawnym regulującym partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, która weszła w życie 26 lutego 2009 roku¹.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1445, 1572, 2020, dalej: ustawa o PPP; wcześniejszym aktem była uchylona ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420). Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Idea partnerstwa publiczno-prywatnego a polskie regulacje*

Pod rządami nowej ustawy od 2009 roku do 30 czerwca 2019 roku wszczęto 557 postępowań o PPP oraz zawarto umowy PPP o łącznej wartości 6,024 miliardów złotych, z których 135 weszło w fazę realizacji².

W literaturze przedmiotu wyraźnie podkreśla się, iż podstawowym celem zastosowania modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jest *value for money*, chodzi przede wszystkim o jak najlepszy stosunek nakładów do uzyskanych efektów³, nie bez znaczenia pozostaje również optymalizacja realizacji zadań podmiotu publicznego⁴.

Ze względu na przedmiot przedsięwzięcia najwięcej umów zawarto dla przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych (144 postępowania), infrastruktury transportowej (84) i efektywności energetycznej (52), a także sieci szerokopasmowych, sektora wodno-kanalizacyjnego oraz obiektów użyteczności publicznej⁵. Realizowane są także projekty z zakresu budowy i utrzymania parkingów, rewitalizacji, transportu, energetyki i wyposażenia szpitali.

Warto również podkreślić olbrzymie znaczenie realizowanych projektów dla lokalnej społeczności, które być może nie zostałyby zrealizowane, gdyby nie formuła partnerstwa publiczno-prywatnego⁶. Władze samorządów terytorialnych, które są zdecydowanie dominującym zamawiającym stosującym formułę PPP⁷, coraz częściej i — można powiedzieć — coraz odważniej sięgają po możliwości realizacji projektów dzięki współpracy sektora publicznego i prywatnego w przypadku przedsięwzięć dotyczących gospodarki odpadami⁸, transportu publiczne-

prawne, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, red. M. Kania, Warszawa 2013, s. 13–22.

² Baza projektów PPP z podpisanymi umowami — lipiec 2019, https://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx (dostęp: 2.09.2019).

³ Osiągnięcie VFM można opisać w kategoriach „three Es” — *economy, efficiency, effectiveness*, czyli gospodarność, efektywność i skuteczność.

⁴ Zob. A. Jachowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2015.

⁵ Raport rynku PPP 2009 — I i II kw. 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, s. 7, <https://www.ppp.gov.pl> › Raport_z_ryнку_PPP_I_i_II_kw_2019 (dostęp: 2.09.2019).

⁶ Świadczenie usług w zakresie obsługi wydawniczej, jak również sprzedaż i obsługa sprzedaży *Nowej Encyklopedii Sąddeckiej*. Wartość umowy 150 950 złotych, podmiot prywatny: Drukarnia Goldruk Wojciech Golachowski, ul. Kościuszki 28, 33-300 Nowy Sącz, podmiot publiczny: Miasto Nowy Sącz — Urząd Miasta Nowego Sącza.

⁷ Zob. B. Filipiak, M. Dylewski, *Czy PPP jest realną alternatywą dla realizacji inwestycji przez samorządy?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1 (85), s. 597–608; R. Placock, *Implementacja rządowej wizji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na przykładzie podsektora samorządowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2018, nr 363, s. 74–87.

⁸ System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania, System Gospodarki Odpadami dla Metropolii Trójmiejskiej.

go⁹, sportu i rekreacji¹⁰, sektora wodno-kanalizacyjnego¹¹ czy renowacji przestrzeni miejskiej¹².

Zasadniczym celem artykułu jest analiza zagadnień związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach PPP z perspektywy partnerów prywatnych. Autorka poszukuje odpowiedzi na pytania, jaki sektor reprezentują przedsiębiorcy ubiegający się o udział w projektach realizowanych w formule PPP oraz jakie podmioty dominują wśród partnerów prywatnych.

Partner prywatny

Przepisy ustawy o PPP definiują partnera prywatnego jako przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego, nie wskazując kategorii przedsiębiorcy. Zgodnie z ustawą art. 4 ust. 1 Prawo przedsiębiorców¹³ przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Patrząc przez pryzmat takich projektów, jak System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania — partner prywatny: SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o. (dawniej: SITA Zielona Energia Sp. z o.o. wartość umowy — 783 miliony złotych)¹⁴ czy Internet dla Mazowsza — konsorcjum firm: KT Corporation, Daewoo International Corporation, Asseco Poland S.A., Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych S.A., BIATEL Telekomunikacja S.A., BIT S.A., KBTO Sp. z o.o. działającym jako partner prywatny (wartość umowy — 458 milionów złotych), można odnieść wrażenie, że przedsięwzięcia w formule PPP to głównie duże projekty, możliwe do realizacji jedynie przez dużych przedsiębiorców.

⁹ Świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy Chorzele.

¹⁰ Świadczenie usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach.

¹¹ Świadczenie na części terenu Gminy Osina usług z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków z wykorzystaniem majątku kanalizacyjnego Gminy Osina wykonanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego.

¹² Zob. B. Filipiak, *Ocena rozwoju partnerstwa publiczno prywatnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 527. *Polityka ekonomiczna*, s. 56–68; A. Piwowarczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych*, „Komunikacja Publiczna” 2017, nr 2, s. 30–34.

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, dalej: PrPrzed.

¹⁴ Koszt wydatków inwestycyjnych (z VAT).

Analizy rynku przeprowadzone wśród przedsiębiorców, którzy zrealizowali przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w 2015 roku¹⁵, pozwalają stwierdzić, iż jedynie 18% spośród badanych to przedsiębiorcy kwalifikowani jako duże firmy w świetle ustawy PrPrzed, 27% przedsiębiorstw stanowiły mikroprzedsiębiorstwa, a 31% — średnie przedsiębiorstwa. Spośród poddanych badaniu najwięcej, bo co trzecie przedsiębiorstwo zaangażowane w projektach PPP, było średniej wielkości. W okresie 2009–2015 co czwarta firma biorąca udział w projektach PPP była przedsiębiorstwem małej wielkości (24% wszystkich przedsiębiorstw). Większość przedsięwzięć dotyczyła budowy, rozbudowy oraz modernizacji budynków — 74 projekty, pozostałe 32 projekty należy zakwalifikować do kategorii usług. Porównując dane z lat 2012 i 2015, wyraźnie widoczny jest wzrost zaangażowania średnich przedsiębiorców w realizację projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerami prywatnymi w małych projektach koncesyjnych były głównie podmioty sektora MŚP¹⁶.

Podobnie jak w większości krajów UE również w Polsce definicja MŚP oparta jest na kryterium ilościowym. W ramach MŚP wyróżnia się trzy rodzaje firm: mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa.

W świetle art. 7 ust. 1 pkt 1 PrPrzed mikroprzedsiębiorcą jest przedsiębiorca, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

1. zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
2. osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości — w złotych — 2 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczył równowartości — w złotych — 2 milionów euro.

Mały przedsiębiorca to, według art. 7 ust. 1 pkt 2 PrPrzed, przedsiębiorca, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

1. zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz
2. osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości — w złotych — 10 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczył równowartości — w złotych — 10 milionów euro.

¹⁵ *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy. Badanie na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziło Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, red. K. Sobiech-Grabka, Warszawa 2015, s. 42; D. Hajdys, *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 17, 2016, z. 9, cz. 2. *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości — badania i analizy*, s. 73–85.

¹⁶ Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 roku (RM-111-83-17), Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, s. 5.

Średni przedsiębiorca to, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 PrPrzed, przedsiębiorca, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

1. zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz

2. osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości — w złotych — 50 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości — w złotych — 43 milionów euro.

W opublikowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju bazie umów PPP znajdują się zadania mikro (poniżej 5 milionów złotych), małe (5–40 milionów złotych), duże (40–100 milionów złotych), bardzo duże (100–500 milionów złotych) i największe, czyli przekraczające wartość 500 milionów złotych. Największą grupę 59 zawartych umów stanowią projekty mikro, czyli do wartości nieprzekraczającej 5 milionów złotych, 48 umów znajduje się w grupie projektów małych, a także mamy zaledwie 16 dużych projektów, 10 bardzo dużych i jedynie 2 największe. Analizując przedstawione dane z perspektywy partnerów prywatnych, nie sposób nie zauważyć, że dominują średnie i małe przedsiębiorstwa.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy koncesyjnej¹⁷, przyjęcie w 2014 roku dyrektywy 2014/23/UE¹⁸ miało na celu umożliwienie zawierania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, dotyczących zadań publicznych związanych z rozwojem infrastruktury oraz usług dla obywateli, z uwzględnieniem jak największej dostępności tych rozwiązań dla wykonawców, w tym małych i średnich przedsiębiorstw¹⁹. Wprowadzone zmiany miały z założenia w znaczący sposób zwiększyć udział tych firm w wykonywaniu umów koncesji. Uwzględniając jednak finalną liczbę zawartych umów o PPP, zdecydowanie można stwierdzić, że jest ich stosunkowo mało. Skoro większość tych umów realizowanych jest przez przedsiębiorców sektora MŚP, to zwiększenie udziału tego sektora w rynku PPP powinno wpłynąć na jego rozwój.

W kontekście efektywności i opłacalności realizacji przedsięwzięcia przedsiębiorca zaliczany do sektora MŚP może znacznie przyczynić się do atrakcyjności realizowanego projektu dzięki prostej strukturze organizacyjnej, a także koncentracji wszystkich zasobów firmy na jednym konkretnym działaniu. Podczas gdy dla tak zwanego dużego przedsiębiorcy ewentualny projekt może być jedną z wielu dziedzin aktywności na rynku, dla mikro-, małych czy średnich przedsiębiorców współpraca z podmiotem publicznym w ramach długoterminowego przedsięwzięcia często może stanowić jedyny kontrakt bądź jeden z nielicznych, co oznacza szczególną dbałość o jego realizację. Warto również podkreślić regio-

¹⁷ Ustawa z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1528, dalej: ustawa koncesyjna.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji, Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 1 z późn. zm.

¹⁹ Druk Sejmowy nr 612. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencja.

nalny charakter przedsiębiorców tego sektora, co pozwala na doskonałą znajomość rynku lokalnego, w praktyce może to mieć szczególne znaczenie dla realizowanego projektu i stanowić istotną wartość dodaną, która będzie miała bezpośrednie przełożenie na efektywność przedsięwzięcia. W odniesieniu do wielu projektów właśnie z uwagi na lokalny charakter realizowanego przedsięwzięcia, jego specyfikę, a także potencjalnie małe zyski partnera prywatnego dany projekt jest atrakcyjny jedynie dla przedsiębiorców sektora MŚP²⁰. Realizacja takich projektów jak uruchomienie linii przewozów regularnych²¹, świadczenie usług w zakresie administrowania obiektem Wioska Kulinarna²² to przykłady stosunkowo niskobudżetowych projektów PPP realizowanych przez MŚP. Nie ma zatem żadnych ograniczeń, by partnerem prywatnym w ramach przedsięwzięć PPP byli przedsiębiorcy zaliczani do tak zwanych dużych, jak i należący do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Wybór partnera prywatnego

Ustawa o PPP nie określa w sposób kompleksowy procedury wyboru partnera prywatnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy podmiot publiczny może w każdym przypadku dokonać wyboru partnera prywatnego w trybie PZP²³, także gdy zawarta umowa będzie umową koncesji²⁴. W świetle obowiązujących o partnerstwie publiczno-prywatnym przepisów możliwe są zatem dwa modele wyboru partnera prywatnego: zamówieniowy i koncesyjny.

Koncesje na roboty budowlane, a także koncesje na usługi są szczególną formą zamówień publicznych. Cechą odróżniającą koncesje od „klasycznych”, tradycyjnych zamówień publicznych jest forma wynagrodzenia koncesjonariusza,

²⁰ Postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane polegające na przebudowie, sfinansowaniu i eksploatacji piętra budynku przedszkola w Bolewicach. Wartość umowy: 404 311,06. Partner prywatny: usługowy Zakład Ogólnobudowlany NOR-BUD Norbert Chudy, ul. Żytnia 7, 64-305 Bolewice, podmiot publiczny: Urząd Gminy Miedzichowo.

²¹ Wybór partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w celu uruchomienia linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w Gminie Ustka; wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto: 440 762,90 złotych. Partner prywatny: Urząd Gminy Ustka; konsorcjum: Usługi Przewozowe Ramzes Adrian Radomski — Lider konsorcjum; Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Słupsku S.A.; LAZUR Sp. z o.o.; podmiot publiczny: Urząd Gminy Ustka.

²² Świadczenie usług w zakresie administrowania obiektem Wioska Kulinarna w Podcierniu. Podmiot publiczny: Urząd Gminy Ceglów, wartość nakładów inwestycyjnych 53 400,00 złotych, partner prywatny: Bags Sadoch & Gąsior Spółka Jawna.

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, dalej: PZP.

²⁴ Zob. M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 61–93.

a także sposób podziału ryzyka pomiędzy partnerów²⁵. Zasadniczo wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z opłat od użytkowników przedmiotu koncesji (opłaty parkingowe, bilety na basen itp.), wynagrodzenie może zostać również uzupełnione o płatność ze strony publicznej.

Od 2009 roku model koncesyjny został wykorzystany w 380 postępowaniach na wybór partnera prywatnego, co stanowi 68,22% wszystkich wszczętych postępowań. Procedury Prawa zamówień publicznych, w szczególności dialog konkurencyjny, zostały zastosowane w 173 postępowaniach, co stanowi około 31% całego rynku²⁶. Przewaga modelu koncesyjnego nad modelem realizacji przedsięwzięć w formule PPP z PZP była widoczna aż do 2018 roku, kiedy to do wyboru partnera prywatnego zastosowano procedurę uregulowaną w przepisach PZP w 168 wszczętych postępowaniach w porównaniu do 160 postępowań wszczętych w trybie koncesyjnym²⁷. Do 19 września 2018 roku, to jest do wejścia w życie nowelizacji ustawy o PPP²⁸, jej zastosowanie do przedsięwzięć o koncesyjnym modelu wynagrodzenia możliwe było jedynie przy wyborze strony prywatnej w trybie koncesyjnym, dzięki zmianom w przepisach może to być również jeden z trybów PZP.

Ustawa koncesyjna była najczęściej stosowana do wyboru partnera prywatnego w wypadku umów koncesji na usługi. Procedury PZP częściej wykorzystywano przy projektach większych i bardziej złożonych. Jednak w zdecydowanej większości przypadków nierealizowane umowy to umowy koncesyjne. Model koncesyjny zwiększa niepewność po stronie partnera prywatnego, który przejmuje przeważającą część ryzyka ekonomicznego. W kontekście sektora MŚP płatność ze strony publicznej zwiększa bezpieczeństwo finansowe całego przedsięwzięcia w porównaniu do przedsięwzięć, w ramach których partner prywatny uzyskuje zwrot zainwestowanych środków z wynagrodzenia, które pochodzi z innych źródeł. Rozwiązaniem będą nie tylko szczegółowe analizy przedrealizacyjne, ale i dialog techniczny, który pozwoli poznać obawy potencjalnych partnerów prywatnych i zminimalizować ewentualne ryzyko ekonomiczne.

W świetle obowiązujących przepisów „ryzyko ekonomiczne” oznacza sytuację, w której w normalnych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektów budowlanych albo wykonywaniem usług będą-

²⁵ Zob. A. Panasiuk, *Klasyczne zamówienia publiczne na tle partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497, s. 101–113; J. Ząbkowicz, *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017, s. 117–121.

²⁶ Raport rynku z 2019..., s. 8.

²⁷ B. Korbus, *Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2018*, s. 16, <https://www.ppp.gov.pl> › Aktualności › Documents › Analiza_rynku_PPP (dostęp: 30.08.2019).

²⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz.1693.

cych przedmiotem koncesji, a przeniesione na niego ryzyko obejmuje rzeczywiste poddanie się wahaniom rynku tak, aby potencjalnie szacowane straty ponoszone przez koncesjonariusza nie mogły mieć jedynie charakteru nominalnego lub nieistotnego. Ryzyko ekonomiczne powinno wynikać z czynników, które pozostają poza kontrolą stron. Na potrzeby oceny ryzyka ekonomicznego ma być uwzględniana w spójny i jednolity sposób wartość bieżąca netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza.

Projekty hybrydowe

Warto podkreślić, iż okres programowania 2014–2020 w kontekście realizacji projektów hybrydowych stwarza możliwości rozwoju i popularyzowania idei partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce²⁹. Legalną definicję projektu hybrydowego, czyli projektu realizowanego w formule PPP i współfinansowanego z unijnych funduszy, wprowadziła tak zwana ustawa wdrożeniowa w art. 34³⁰. Zgodnie z tym przepisem: „Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej”³¹.

²⁹ Zob. A. Piwowarczyk, *Projekty hybrydowe jako instrument wdrażania unijnej polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020*, [w:] *Modernizacja zamówień publicznych. Geneza nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 roku*, red. M. Kania, P. Nowicki, A. Piwowarczyk, Warszawa 2017; Zob. R. Kałuża, *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Studia BAS” 2014, nr 3 (39), s. 51–77; K. Kołodziejczyk-Jeziorska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako model realizacji przedsięwzięć budowy i modernizacji infrastruktury publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne” 23, 2016, s. 99–111. Kluczowe znaczenie dla potencjalnych beneficjentów mają uregulowania wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020.

³⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tak zwana ustawa wdrożeniowa), tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431.

³¹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, dalej: rozporządzenie ogólne. Artykuł 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego definiuje partnerstwo publiczno-prywatne 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, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału”.

Należy zauważyć, iż w świetle rozporządzenia ogólnego możliwe jest pozyskanie środków unijnych przed wyłonieniem partnera prywatnego, partner prywatny może również zostać beneficjentem wsparcia funduszy unijnych (art. 63 ust. 1 pkt b rozporządzenia ogólnego)³². Zgodnie z art. 63 ust. 3 rozporządzenia ogólnego możliwa jest także zmiana beneficjenta w toku realizacji przedsięwzięcia, co zapewnia ochronę interesu publicznego.

Przywołane regulacje umożliwiają większe zaangażowanie w projekty hybrydowe partnerów prywatnych, również z sektora MŚP; niestety, jak wynika z bazy danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju na dzień 31 lipca 2019 roku, zawarto zaledwie 18 umów w ramach projektów hybrydowych. Największą grupę beneficjentów ubiegających się o przyznanie dotacji z UE stanowiły jednostki sektora finansów publicznych wydatkujące przyznane środki w procedurach Prawa zamówień publicznych³³. W Polsce projekty hybrydowe finansowane są ze środków programów regionalnych, ale też z programów wdrażanych na poziomie krajowym. Utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) umożliwia również wspieranie operacji realizowanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego³⁴.

Podsumowanie

Ograniczone możliwości budżetowe wymuszają konieczność poszukiwania pozabudżetowych źródeł finansowania kosztochłonnych przedsięwzięć o charakterze publicznym, a partnerstwo publiczno-prywatne jest jednym z instrumentów stymulowania działań rozwojowych kraju. Rząd dostrzega potrzebę wsparcia idei PPP w Polsce i dlatego w połowie lipca 2019 roku powołano pełnomocnika rządu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego³⁵. Podstawowym celem nowego pełnomocnika jest uruchomienie do końca 2020 roku 100 nowych projektów w for-

³² Kluczowe znaczenie dla potencjalnych beneficjentów mają uregulowania wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020, MliR/2014–2020/7 (3), Warszawa 2019.

³³ Zob. J. Szafran, *Projekty hybrydowe — montaż partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy Unii Europejskiej w projektach rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Barometr Regionalny” 15, 2017, nr 4, s. 95; zob. A. Pyka, *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, s. 325–337.

³⁴ EFIS powstał na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 — Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Dz.U. L 169 z 1.07.2015 r., s. 1.

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2019 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1307.

mule PPP, a także koordynowanie i monitorowanie działań wykonywanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez poszczególnych członków Rady Ministrów. Do zadań pełnomocnika należy również inicjowanie realizacji inwestycji planowanych do wykonania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez członków Rady Ministrów oraz udzielanie im wsparcia w tym zakresie, a także inicjowanie działań mających na celu popularyzację partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ten model współpracy podmiotów publicznych oraz partnerów prywatnych znajduje zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy sektor publiczny nie dysponuje wystarczającymi środkami, ale również *know-how* niezbędnym do przygotowania i świadczenia określonych usług publicznych na odpowiednim poziomie. Przepisy ustawy o PPP nie ograniczają podmiotów publicznych w kwestii wyboru partnera prywatnego i chociaż do umów o PPP przedsiębiorcy podchodzą z dużą ostrożnością, to rynek ulega zmianom.

Nie ma również żadnych ograniczeń, jeśli chodzi o rodzaje przedsięwzięć, w których znajdzie zastosowanie PPP. W ostatnich latach widoczne jest zaangażowanie podmiotów prywatnych w eksplorację przestrzeni kosmicznej. I tak PPP jest rozwiązaniem szeroko stosowanym przez NASA, ESA (programy Galileo i przede wszystkim Copernicus) oraz krajowe agencje kosmiczne³⁶. Możliwości wykorzystania tej formuły współpracy są zatem nieograniczone — ważne, by zarówno sektor publiczny, jak i potencjalni partnerzy prywatni kreatywnie poszukiwali przedsięwzięć, w których można zastosować formułę PPP.

Dla partnerów prywatnych realizacja projektów w formule PPP jest źródłem prestiżu oraz szansą na zaprezentowanie możliwości firmy na rynku jako solidna i warta zaufania, podczas gdy długoletnie kontrakty gwarantują im stałe przychody na wiele lat. O ile świadomość sektora publicznego na temat funkcjonowania PPP jest znaczna, o tyle jeśli chodzi o partnerów prywatnych, poziom wiedzy przedsiębiorców nadal nie jest wystarczający³⁷. Taka sytuacja ma wpływ na zainteresowanie sektora prywatnego realizowaniem przedsięwzięć w formule PPP. Nie ma jednak wątpliwości, że to sektor MŚP dominuje wśród partnerów prywatnych realizujących przedsięwzięcia w tej formule w ostatnich latach.

Rozwój PPP bezpośrednio związany jest z sektorem MŚP, podniesienie świadomości przedsiębiorców na temat realizacji projektów PPP, popularyzowanie dobrych praktyk z całą pewnością przełoży się na wzrost liczby przedsięwzięć realizowanych w tej formule.

Współpraca sektora publicznego i prywatnego jest szansą na zwiększenie jakości i efektywności świadczonych społeczeństwu usług oraz poprawę standardu

³⁶ Raport Public-Private Partnerships for Space Capability Development. Driving Economic Growth and NASA's Mission, kwiecień 2014, https://www.nasa.gov/sites/default/files/files/NASA_Partnership_Report_LR_20140429.pdf (dostęp: 13.09.2019).

³⁷ A. Kowalewska, J. Głuszyński, *Raport z wyników badania Ocena gotowości polskich przedsiębiorstw do realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2018, s. 87–90.

dostępnej infrastruktury. Jednym z podstawowych powodów zastosowania modelu PPP są aspekty finansowe zapewniające dostęp do prywatnego kapitału, a także rozłożenie w czasie wydatków publicznych w trakcie realizacji projektu.

Bibliografia

- Filipiak B., *Ocena rozwoju partnerstwa publiczno prywatnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 527. *Polityka ekonomiczna*.
- Filipiak B., Dylewski M., *Czy PPP jest realną alternatywą dla realizacji inwestycji przez samorządy?*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 1 (85).
- Glumińska-Pawlic J., *Idea partnerstwa publiczno-prywatnego a polskie regulacje prawne*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, red. M. Kania, Warszawa 2013.
- Guziński M., *Koncesje na roboty budowlane i usługi jako nowa forma zarządzania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego publicznego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010.
- Hajdys D., *Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 17, 2016, z. 9, cz. 2. *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości — badania i analizy*.
- Jachowicz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2015.
- Kałuża R., *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Studia BAS” 2014, nr 3 (39).
- Kania M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Warszawa 2018.
- Kołodziejczyk-Jeziorska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako model realizacji przedsięwzięć budowy i modernizacji infrastruktury publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne” 23, 2016.
- Koncesje na roboty budowlane. Poradnik. Urząd Zamówień Publicznych*, red. W. Juchniewicz, Warszawa 2004.
- Korbus B., *Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2018*, <https://www.ppp.gov.pl> › Aktualności › Documents › Analiza_rynk_PPP.
- Kowalewska A., Głuszyński J., *Raport z wyników badania Ocena gotowości polskich przedsiębiorstw do realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2018.
- Lemke M., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Warszawa 2001.
- Nowicki P., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji inwestycji publicznych — zarys problematyki*, [w:] *Państwo a gospodarka*, red. A. Brzezińska-Rawa, H. Nowicki, Toruń 2012.
- Panasiuk A., *Klasyczne zamówienia publiczne na tle partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncepcji na roboty budowlane lub usługi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497.
- Piowarczyk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych*, „Komunikacja Publiczna” 2017, nr 2.
- Piowarczyk A., *Projekty hybrydowe jako instrument wdrażania unijnej polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020*, [w:] *Modernizacja zamówień publicznych. Geneza nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 roku*, red. M. Kania, P. Nowicki, A. Piowarczyk, Warszawa 2017.

- Placek R., *Implementacja rządowej wizji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na przykładzie podsektora samorządowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2018, nr 363.
- Pyka A., *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2.
- Raport Public-Private Partnerships for Space Capability Development. Driving Economic Growth and NASA’s Mission, kwiecień 2014, https://www.nasa.gov/sites/default/files/files/NASA_Partnership_Report_LR_20140429.pdf.
- Raport rynku PPP 2009 — I i II kw. 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, <https://www.ppp.gov.pl> › Raport z rynku PPP I i II kw. 2019.
- Przegląd przedsiębiorstw na rynku PPP w Polsce. Raport końcowy. Badanie na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziło Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, red. K. Sobiech-Grabka, Warszawa 2015.
- Szafran J., *Projekty hybrydowe — montaż partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy Unii Europejskiej w projektach rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Barometr Regionalny” 15, 2017, nr 4.
- Ząbkowicz J., *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017.

The entrepreneur as a private partner in public–private partnership

Summary

The article is an analysis of issues related to the implementation of projects as part of a public–private partnership. During the period of operation of the act about PPP, only 135 agreements have been concluded in Poland. The micro, small and medium entrepreneurs sector dominates among private partners implementing PPP projects. SMEs can significantly contribute to the attractiveness of implemented projects thanks to a simple organisational structure, as well as the concentration of all company resources on one specific activity. The analysis shows that the development of PPP is directly related to the SME sector, and the increased interest of entrepreneurs in this sector in the PPP market will certainly lead to an increase in the number of projects implemented in this formula.

Keywords: public-private partnership, micro, small and medium entrepreneurs, private partners.