

6

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (PPP) – WSPÓŁPRACA PAŃSTWA I BIZNESU A WPŁYW COVID-19

Agnieszka Cenquier*, Paweł Dec**

6.1. Państwo jako uczestnik życia gospodarczego

Współpraca państwa z sektorem prywatnym przy realizacji wspólnych przedsięwzięć, zarówno tych dużych infrastrukturalnych, jak i tych mniejszych badawczo-rozwojowych, od wielu lat ma swoje grono zwolenników wskazujących na obopólne korzyści dla obydwu stron umowy. Takie projekty nie tylko dowodzą możliwości kooperacji i wzajemnego uzupełniania się kompetencjami lub środkami partnerów, ale również mogą przyczyniać się do szybszej realizacji zakładanych celów – czy to na szczeblu centralnym, lokalnym, czy samorządowym. Autorzy postawili sobie za cel przeprowadzenie oceny, jak partnerstwo publiczno-prawne (PPP) odnalazło się w sytuacji panującej pandemii koronawirusa. Czy tenże czarny łabędź, jak określa się chorobę COVID-19, może być kolejnym impulsem do rozwoju tego obszaru w gospodarkach?

Od początku rozwoju nauki ekonomii przedstawicielom nurtu głównego oraz ekonomii heterodoksyjnej nie udało się ustalić wspólnego stanowiska co do roli, jaką państwo powinno odgrywać w gospodarce. W zależności od dominującej w danym okresie doktryny jedna szkoła zyskiwała popleczników i stawała się „modna”, podczas gdy „ta druga” traciła na znaczeniu, i tak na zmianę (Owsiak, 2005; Terra, Filho i Fonseca, 2021) Tymczasem praktyka gospodarcza obfituje w przykłady zarówno słabości państwa w roli podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, jak i zawodności rynku, choć nie brakuje przecież przykładów dobrego ich funkcjonowania. Istotnie zwiększona w minionych ponad dwudziestu latach liczba przypadków współdziałania podmiotów publicznych z sektorem prywatnym powo-

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ORCID: 0000-0002-1964-9956.

** Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8460-2591.

duje, że spór zwolenników i przeciwników zaangażowania państwa w działalność gospodarczą zyskuje nowy wymiar, co może rodzić potrzebę rewaloryzacji wybranych obszarów dorobku ekonomii sektora publicznego. Zwłaszcza w kontekście nowego podejścia do rozwoju gospodarczego wyrażonego w Celach Zrównoważonego Rozwoju – Sustainable Development Goals (ONZ, 2015) czy też do zarządzania ryzykiem, co nie pozostaje bez wpływu na uwarunkowania gospodarcze lokalne, regionalne i globalne.

Pozostawiając z boku spór ekonomistów o „miejsce” państwa w gospodarce, należy stwierdzić, że jest ono uczestnikiem życia gospodarczego od zawsze. Zmienna jest natomiast skala jego zaangażowania i rodzaj wykonywanych zadań (Cenkier, 2017, s. 42). Niezależnie od aktualnie realizowanej polityki gospodarczej państwa jednostki administracji publicznej wykonują powierzone im zadania przy wsparciu instytucji *non for profit*. Działalność ta jest finansowana ze środków publicznych, których jest za mało na realizację wszystkich zadań społecznie użytecznych. Dodatkowo część pieniędzy publicznych jest kierowana na inwestycje o wysokim priorytecie politycznym, co w wielu wypadkach nie jest dobrze przyjmowane przez społeczność (Flis i Swianiewicz, 2021). Środki publiczne niewystarczające na sfinansowanie wielu usług dostępnych dla ludności w połączeniu z klientelizmem czytelnie odzwierciedlają zawodność państwa, będąc zarazem dobrym pretekstem do urynkowienia pewnych obszarów jego działalności.

Ograniczenia budżetowe i niska efektywność w działaniu w połączeniu z uwarunkowaniami politycznymi to trudna rzeczywistość działalności gospodarczej państwa, a zarazem główne przeszkody w wykonywaniu przez sektor publiczny wielu projektów i stąd brak możliwości spełnienia wielu potrzeb społecznych. A to właśnie świadczenie usług publicznych należy do obowiązków administracji publicznej. Usługi publiczne o standardzie zgodnym z oczekiwaniami mieszkańców, powszechnie dostępne, są niezbędne do sprawnego funkcjonowania gospodarki danego państwa. Stąd sektor publiczny u schyłku XX wieku skierował swoją zwiększoną uwagę w stronę prywatnych przedsiębiorców w poszukiwaniu sposobu na przewyższenie skutków zaniedbań w zakresie infrastruktury publicznej i usług tradycyjnie świadczonych przez administrację publiczną. Przesądziła o tym perspektywa sfinansowania w ramach współpracy ze środków sektora prywatnego rozmaitych „zaległych” przedsięwzięć o charakterze użyteczności publicznej, ponadto o standardzie przewyższającym możliwości podmiotów publicznych (European Court of Auditors, 2018). W ostatnich trzech dekadach w rozmaitych zakątkach świata istotnie zwiększył się zakres zadań sektora publicznego realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (Rosell i Saz-Carranza, 2020).

6.2. Partnerstwo publiczno-prywatne jako wsparcie dla sektora finansów publicznych

Partnerstwo publiczno-prywatne to współdziałanie sektora publicznego i sektora prywatnego w zaspokajaniu potrzeb społecznych (Bayliss i Van Waeyenberge, 2018; Jomo, Chowdhury, Sharma i Platz, 2016, s. 26-27; Wang, Xiong, Wu i Zhu, 2018). Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jako metoda wykonywania zadań publicznych wpisuje się w obszar problematyki przestrzeni publicznej mocno zakorzenionej w teorii ekonomii. Wszak dostarczanie dóbr publicznych odbywa się w tej właśnie przestrzeni (Horodecka, 2020). PPP jest oczywiście także w zależności do danego państwa odmiennie regulowane. W Polsce została przyjęta specjalna ustawa w tym zakresie, określająca zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia bazująca na podziale zadań i poszczególnych rodzajów ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (Ustawa z 19 grudnia 2008 r.) Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego rozszerzył znacząco perspektywę rządów postrzegania korzyści z nim związanych. Tym bardziej że znajduje zastosowanie m.in. w przedsięwzięciach ukierunkowanych na zapobieganie zmianom klimatycznym czy też projektach związanych z wykorzystaniem alternatywnych źródeł energii i zaawansowanych technologii (Communication..., 2009). Skala potrzeb inwestycyjnych związanych z udostępnianiem usług publicznych jest potężna (Orłowski, 2011, s. 10). Przewiduje się np. udział kapitału prywatnego m.in. w dekarbonizacji branży ciepłowniczej.

Źródło korzyści publicznych wynikających z wykonywania zadań publicznych przy współdziałaniu sektora prywatnego to, obok dostępu do dodatkowych funduszy, umiejętności i rynkowe zachowania partnerów prywatnych. Prywatny przedsiębiorca wybierany do partnerstwa z sektorem publicznym legitymuje się doświadczeniem w zakresie działalności będącej przedmiotem umowy, co nie musi mieścić się w kompetencjach partnera reprezentującego sektor publiczny. Ma również dostęp do niezbędnych technologii. Dodatkowo w dążeniu do maksymalizacji swoich korzyści wykonuje swoje zadania zgodnie z harmonogramem i w ramach przyjętego budżetu, która to umiejętność jest w zasadzie obca jednostkom publicznym. Zatem zwiększona efektywność projektów, przejawiająca się np. w bardziej efektywnym wykorzystaniu energii czy surowców naturalnych, wysoki standard usług, np. medycznych oferowanych społeczeństwu, możliwe do osiągnięcia dzięki zaangażowaniu partnerów prywatnych, to dziś oczywiste atuty dobrze prowadzonego partnerstwa. Jednak dostęp do dodatkowych źródeł finansowania pozostaje istotnym motywem sektora publicznego do współpracy z prywatnymi przedsiębiorcami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Staje się to widoczne zwłaszcza w okresach gorszego stanu sektora finansów publicznych, gdy skierowanie kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych jest realną szansą na poprawę zakresu i standardu usług oferowanych społeczeństwu. Kapitał sektora prywatnego po pro-

stu umożliwia administracji publicznej finansowanie usług publicznych na skalę przewyższającą dostępne środki publiczne. Rzecz w tym, aby korzystając z funduszy partnerów prywatnych, sektor publiczny potrafił przekuć pozostałe ich przewagi konkurencyjne w swój sukces. Stąd tak istotna jest identyfikacja czynników, które mają wpływ na powodzenie danego przedsięwzięcia (Osei-Kyei i Chan, 2015). Tabela 6.1 zawiera zestawienie wybranych elementów charakterystyki partnerstwa publiczno-privatnego istotnych z punktu widzenia sektora publicznego.

Tabela 6.1. Główne korzyści z partnerstwa publiczno-privatnego dla sektora publicznego i ich źródła oraz główne mankamenty

Korzyści	Źródło korzyści	Mankamenty
<ul style="list-style-type: none"> • pobudzenie koniunktury gospodarczej; • większa liczba wykonywanych zadań publicznych; • większa efektywność wykonywanych zadań publicznych; • wyższy standard usług publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do kapitału sektora prywatnego; • rynkowe zachowanie partnerów prywatnych; • <i>know-how</i> partnerów prywatnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • wyższa cena finansowania prywatnego od finansowania ze środków publicznych; • wpływ na stan finansów sektora publicznego; • rynkowa kalkulacja kosztu usługi publicznej.

Źródło: opracowanie własne.

Mimo wzrostu świadomości korzyści „jakościowych” ze współpracy z sektorem prywatnym zainteresowanie władz finansowaniem kapitałem prywatnych przedsiębiorców i tym samym partnerstwem publiczno-privatnym potęguje się w okresach zwiększonego napięcia w finansach sektora publicznego.

6.3. Ryzyko partnerstwa publiczno-privatnego

Współpracę sektora publicznego z partnerami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-privatnego można zaliczyć do udanych, jeśli obu stronom udaje się osiągnąć zamierzone korzyści – społeczności można zaoferować usługi publiczne o odpowiednim standardzie, a zwrot z inwestycji jest satysfakcjonujący dla prywatnych przedsiębiorców. Dla osiągnięcia przez każdą ze stron zamierzonego celu współpracy kluczowa jest optymalna alokacja zadań i ryzyka (Keers i Van Fenema, 2018; Komisja Europejska, 2003). Dodatkową podstawą do pozytywnej oceny jest wykonanie wspólnego przedsięwzięcia w terminie przewidzianym harmonogramem i w ramach budżetu. Wykazanie na wstępie, jeszcze przed przystąpieniem do realizacji, korzyści wynikających z zastosowania partnerstwa w danym przedsięwzięciu przewyższających korzyści możliwe do uzyskania z jego wykonania metodą tradycyjną, *value for money*, w połączeniu z właściwie dokonanym podziałem między strony zadań i ryzyka projektu pozwala oczekiwać sprawnej, niezakłóconej współpracy. Rozważny podział zadań i ryzyka między partnerów, dokonany z awczasu

i z należytą starannością, stosowny do kompetencji każdej ze stron oraz specyfiki planowanego przedsięwzięcia, stanowi fundament dobrego partnerstwa. Każdy uczestnik współpracy powinien kontrolować te rodzaje ryzyka inwestycji, z którymi radzi sobie lepiej, czyli szybciej i mniejszym nakładem kosztów, niż pozostali. Przestrzeganie tej zasady zwiększa szanse na pomyślną realizację projektu w całym okresie obowiązywania umowy (Commission of the European Communities, 2004). Dla podmiotów publicznych podział ten jest szczególnie ważny, m.in. ze względu na jego wpływ na poziom długu publicznego.

Całkowite wyeliminowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w przebiegu wspólnie realizowanych przedsięwzięć nie jest możliwe (Siemiatycki i Farooqi, 2012). Źródło niepowodzenia może tkwić już w samym wyborze partnerstwa jako metody wykonania określonego zadania publicznego. Współdziałanie obu sektorów jest bowiem zalecane tylko wtedy, gdy uda się wykazać zasadność jego zastosowania ze względu na skalę oczekiwanych korzyści sektora publicznego. Jednak nawet właściwy tryb wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji danego przedsięwzięcia nie zapewnia sprawnego jego przebiegu. Przyczyna zaburzonej realizacji często tkwi bowiem w niewystarczająco starannym jej przygotowaniu; im mniej wysiłku przeznaczą strony na wspólne przyszykowanie się do współpracy, tym większe jest prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w czasie jej trwania.

Błędem często popełnianym przez podmioty reprezentujące sektor publiczny jest nadmierna chęć przerzucenia w jak największym stopniu trudu związanego z realizacją wspólnej inwestycji na barki partnera prywatnego, bez zrozumienia istoty partnerstwa, w tym współodpowiedzialności obu stron za efekty współpracy (Hodge, Greve i Boardman, 2017; Martimort i Pouyet, 2008). Niejednokrotnie prowadzi to do utraty kontroli strony publicznej nad przebiegiem przedsięwzięcia, w wyniku czego przestaje ono służyć społeczności w przewidywany wcześniej sposób, generując niechciane koszty. Wreszcie główny lub jedyny motyw podejmowania partnerstwa przez prywatnych przedsiębiorców – satysfakcjonująca ich stopa zwrotu z projektu – jest w wielu wypadkach trudny lub wręcz niemożliwy do zaakceptowania przez przedstawicieli administracji publicznej (Carbonara i Pellegrino, 2018). Tymczasem jest to okoliczność, której nie można pominąć przy ustalaniu warunków inwestycji przewidzianej do wspólnej realizacji. Perspektywa korzyści finansowych to z pewnością główny, a często jedyny, motyw zainteresowania prywatnych przedsiębiorców udziałem w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jeśli skala tych korzyści znajduje uzasadnienie w stopniu zaangażowania partnera prywatnego zgodnym z warunkami zawartej przez strony umowy o współpracy, sektorowi publicznemu pozostaje przyjęcie tego do wiadomości i zaakceptowanie. Jednak osiągnięcie przez prywatnych przedsiębiorców zysków „za wysokich”, niezgodnych z rachunkiem ekonomicznym wspólnie realizowanego przedsięwzięcia, wymaga zdecydowanej interwencji sektora publicznego w każdym takim przypadku.

6.4. Kapitał prywatny jako siła sprawcza ożywienia gospodarczego

Wskutek ogólnoświatowego kryzysu finansowego z 2007 r. Komisja Europejska dostrzegła możliwość rychłej poprawy rozregulowanych kryzysem finansów publicznych właśnie w partnerstwie publiczno-prywatnym jako źródle dodatkowego kapitału. Inwestycje w infrastrukturę publiczną uznano za pomocne zarówno w podtrzymywaniu aktywności gospodarczej w czasie kryzysu, jak i w powrocie na ścieżkę zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Zamiar odbudowy gospodarki nadwątlonej kryzysem z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego został przedstawiony w Komunikacie Komisji Europejskiej 2009 r. (Communication..., 2009). Istotnym elementem tego planu było wzmocnienie wsparcia finansowego dla projektów przewidzianych do realizacji z wykorzystaniem kapitału sektora publicznego i sektora prywatnego, m.in. przy współudziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Celem *Planu rozwoju dla Europy* (Plan Junckera) z 2015 r., który powstał w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze wywołane kryzysem finansowym i gospodarczym, było uruchomienie inwestycji publiczno-prywatnych o wartości setek miliardów euro w unijnej gospodarce realnej (Dulak, 2018).

Środki przewidziane na realizację planu w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) miały służyć przede wszystkim finansowaniu długoterminowych projektów infrastrukturalnych w zakresie energetyki, odnawialnych źródeł energii, sieci szerokopasmowych i transportu, projektów innowacyjnych, a także tych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji. Założono ich przydatność w uruchomieniu inwestycji prywatnych, przy jednoczesnym inteligentnym wykorzystaniu ograniczonych zasobów budżetowych (Rozporządzenie PE i Rady EU z 13 grudnia 2017). W tabeli 6.2 przedstawione zostały informacje o liczbie projektów uruchomionych w ramach Planu Junckera w Polsce.

Tabela 6.2. Liczba projektów w Polsce ubiegających się o pozytywną decyzję kredytową Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ramach wsparcia z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w latach 2015-2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Razem
Projekty zatwierdzone	1	10	7	9	9	6	-	42
Podpisane umowy	-	9	6	7	12	7	1	42
Projekty oczekujące na podpisanie	-	-	-	1	1	5	-	7
Projekty odrzucone	-	2	5	3	-	1	-	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a).

Z danych w tabeli 6.2 wynika jednoznacznie, że Polska zalicza się do beneficjentów programu. Wartość 60 projektów zatwierdzonych do końca grudnia 2020 r. jest szacowana na kwotę 63 mld zł. Jedenaście z nich to projekty rządowe, których łączna wartość przewyższyła 12,2 mld zł (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regio-

nalnej, 2020c, 2021a). Idea Planu Junckera jest kontynuowana w ramach Programu na rzecz innowacyjnych i strategicznych inwestycji – InvestEU z 2021 r., który ma wesprzeć naprawę szkód gospodarczych wyrządzonych przez pandemię COVID-19, będącą bez wątpienia kolejnym, poważnym, globalnym wyzwaniem dla finansów publicznych. Program, podobnie jak EFIS, ma na celu mobilizację środków przede wszystkim prywatnych, ale również publicznych, na inwestycje o strategicznym znaczeniu dla gospodarki Unii Europejskiej (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020a).

Przebieg realizacji Planu Junckera, w tym przedłużenie okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, oraz decyzja o uruchomieniu jego nowej odsłony w postaci InvestEU świadczą o tym, że współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju infrastruktury może przynosić dobre efekty. Może to służyć zarazem jako argument na rzecz rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

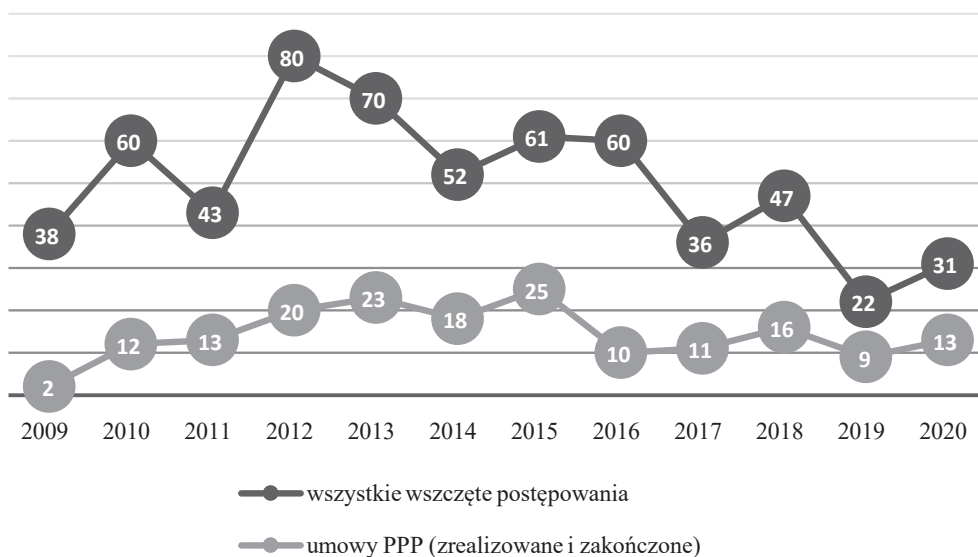
6.5. Partnerstwo publiczno-prywatne w dobie pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 to zdarzenie o bezprecedensowym zasięgu i skali¹, które wywołało potężne zmiany w większości dziedzin życia na całym świecie, w tym w gospodarce, a zwłaszcza w sferze finansów sektora publicznego. Gwałtowne załamanie sytuacji makroekonomicznej wywołane wprowadzonym reżimem sanitarnym zaburzyło znacząco ich „normalne” funkcjonowanie. Niemniej jednak analiza liczby wszczętych postępowań czy zrealizowanych i zakończonych umów PPP nie wskazuje na ich spadek w 2020 r. (rys. 6.1). Liczba wszystkich wszczętych postępowań PPP w 2020 r. wzrosła o 41%, a liczba zrealizowanych i zakończonych umów PPP wzrosła o ponad 44%. Wielkości te były jednak zdecydowanie mniejsze niż w rekordowym roku 2012 czy 2015.

Badanie wielkości (w mln zł) realizowanych umów PPP w 2020 r. wskazuje na ich spadek w porównaniu z 2019 r. o prawie 35%. Rok 2019 był jednakże drugim (po 2013 r. – 2,2 mld zł) pod względem wielkości realizowanych umów (1,3 mld zł), stąd ten spadek należałoby uśrednić.

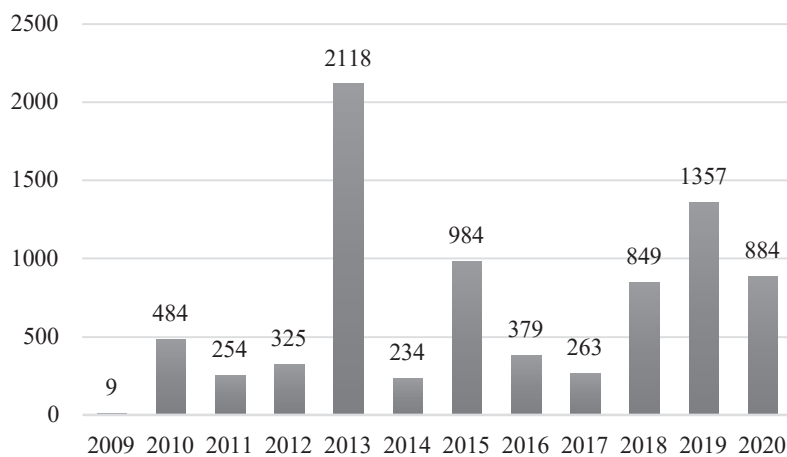
Dopiero analiza wielkości kontraktów PPP i ich liczby w 2021 r. pozwoli na bardziej szczegółowe wnioskowanie, jak pandemia wpłynęła na sytuację w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, że do rozregulowania finansów publicznych w okresie COVID-19 przyczyniły się bezpośrednio działania fiskalne prowadzone na bezprecedensową, stosowną do sytuacji skalę, co dotyczy np. stosowania instrumentów płynnościowych. Rządy poszczególnych państw zostały zmuszone do ponoszenia dodatkowych wydatków, m.in. celem ratowania przed bankructwem

¹ W czerwcu 2020 r. szacowano, że w wyniku pandemii zachorowało 8,5 mln osób w 188 państwach, a ponad 450 tys. osób zmarło; a w marcu 2021 było to już 127 mln zarażonych osób oraz 2,8 mln ofiar (Worldometer Coronavirus, 2021).



Rys. 6.1. Liczba wszczętych postępowań PPP i umów zrealizowanych oraz zakończonych w Polsce w latach 2009-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b).



Rys. 6.2. Wielkość realizowanych umów PPP w Polsce w latach 2009-2020 w mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b).

tysiący przedsiębiorców. Skutek fiskalny *ad hoc* tworzonych regulacji to przede wszystkim powszechnie znaczące pogłębienie deficytów finansów sektora publicznego oraz powiększenie długu publicznego. Popandemiczny wzrost deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obserwuje się również w Polsce

(*Program konwergencji*, 2020). W Polsce pozabudżetowy w przeważającym stopniu tryb uruchamiania narzędzi pomocowych dodatkowo nie służy przejrzystości finansów publicznych. Zdolność sektora publicznego do zapewnienia społeczności odpowiedniej infrastruktury i usług od marca 2020 została nieoczekiwanie drastycznie ograniczona przez COVID-19. Pandemia wymusiła radykalną zmianę priorytetów w wydatkach publicznych, co znacznie utrudniło kontynuowanie wcześniej uruchomionych przez administrację publiczną przedsięwzięć, w tym projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (Cieślak, 2020). Jednocześnie COVID-19 uwiarydocił zapotrzebowanie sektora publicznego na pomoc prywatnych partnerów o rozmaitych, wcześniej nieużytecznych z punktu widzenia podmiotów publicznych specjalnościach, dzięki którym możliwe staje się zapewnienie w tym odmiennym i niełatwym czasie realizacji różnorodnych, często osobliwych potrzeb ludności. Warto zwrócić uwagę, że choć trudny, to jednak relatywnie krótki okres pandemii stał się okazją do osiągnięcia znaczącej poprawy współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi przedsiębiorcami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W wypadku licznych projektów nastąpiła szybka zmiana w komunikacji i podejściu obu stron do realizowanych zadań, co umożliwiło niezakłócone zaspokajanie kluczowych potrzeb najbardziej potrzebujących (Confederation of British Industry..., 2021). W szczególności partnerstwo publiczno-prywatne, dość nieoczekiwanie, okazało się pomocną i skuteczną bronią w walce prowadzonej z pandemią przez służby medyczne wielu państw (Baxter i Casady, 2020). Również w Polsce można wymienić projekty w ochronie zdrowia, realizowane w formule PPP, jak finalizacja budowy szpitala w Żywcu w 2020 r. (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020b), których pozytywne efekty już można zaobserwować.

Pełna mobilizacja środków publicznych z jednej strony na potrzeby służby zdrowia, z drugiej – na wsparcie dla przedsiębiorców i ochronę pracowników to aktualna rzeczywistość funkcjonowania sektora publicznego. Skutki zaistniałej sytuacji odbijają się negatywnie na finansowaniu wielu obszarów gospodarki, w tym bez wątpienia infrastruktury i usług publicznych, w długim terminie. Nie jest to pierwsza sytuacja kryzysowa, więc sam mechanizm jej oddziaływania na stan finansów publicznych jest znany z przeszłości. Unikatowe są natomiast, jak już wspomniano, zasięg i skala zjawiska, co niezwykle komplikuje ocenę skuteczności *a priori* już podejmowanych prób przygotowania sprawnego powrotu gospodarki na ścieżkę wzrostu.

6.6. Podsumowanie

Przeprowadzone badania ukazały potencjał partnerstwa publiczno-prywatnego w polskiej gospodarce. Jego rola i znaczenie, pomimo instytucjonalnych, regulacyjnych czy wreszcie pandemicznych zawirowań, nie osłabnie przede wszystkim z powodu nadwyżek kapitałowych prywatnych inwestorów i funduszy. W przeprowadzaniu tego typu projektów kluczowe jest równe traktowanie dwóch głównych stron kontraktu i wzajemne zaufanie. Z niemałym prawdopodobieństwem można oczeki-

wać, że po raz kolejny dotkliwy niedobór środków budżetowych stanie się impulsem do wzrostu zainteresowania rządów wielu państw partnerstwem publiczno-prywatnym i, w następstwie, zwiększonej liczby inwestycji publicznych realizowanych przy współdziałaniu sektora prywatnego, być może na bezprecedensową skalę. Tym bardziej że skala wydatków państwa wymuszonych pandemią wskazuje, że powrót finansów publicznych do stanu sprzed nastania pandemii nie będzie ani szybki, ani łatwy. Niewykluczone, że dobre doświadczenie ze wspólnej realizacji zadań przez sektor publiczny i sektor prywatny zdobyte w czasie pandemii przyczyni się do poprawy jakości takiego partnerstwa w dłuższej perspektywie.

Literatura

- Baxter, D. i Casady, C. B. (2020). Proactive and strategic healthcare public-private partnerships (PPPs) in the coronavirus (COVID-19) epoch. *Sustainability*, 12(12), 5097.
- Bayliss, K. i Van Waeyenberge, E. (2018). Unpacking the public private partnership revival. *The Journal of Development Studies*, 54(4), 577-593.
- Carbonara, N. i Pellegrino, R. (2018). Revenue guarantee in public-private partnerships: a win-win model. *Construction Management and Economics*, 36(10), 584-598.
- Cenkier, A. (2017). Ocena aktywności gospodarczej państwa – wybrane problemy. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, (7).
- Cieślak, R. (2020). Wpływ pandemii COVID-19 na realizację projektów w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi. *Finanse Komunalne*, (3), 42-55.
- Commission of the European Communities. (2004). *Green Paper on Public-Private-Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) 327 final, Brussels, 30 April 2004.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2009). 615 final. Brussels. 19.11.2009.
- Confederation of British Industry, Infrastructure and Energy. (2021, September). *Public-private partnerships: Lessons from COVID-19*. Pobrane 10 lutego 2021 z <https://www.cbi.org.uk/media/5623/public-private-partnership-lessons-from-covid-19.pdf>
- Dulak, M. (2018, 17 października). *Vademecum Planu Junckera. Ile zyskała na nim Polska?* Pobrane 15 stycznia 2021 z <https://klubjagiellonski.pl/2018/10/17/vademecum-planu-junckera-ile-zyskala-na-nim-polska/>
- European Court of Auditors. (2018). *PPP in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*.
- Eurostat. (2004, 11 lutego). Nowa decyzja Eurostatu dotycząca deficytu i zadłużenia. Podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego. *News Release*, 18.
- Eurostat. (2019, lipiec). *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*, 2019 edition.
- Flis, J. i Swianiewicz, P. (2021). *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hodge, G., Greve, C. i Boardman, A. (2017). Public-Private Partnerships: The way they were and what they can become. *Australian Journal of Public Administration*, (76), 273-282.
- Horodecka, A. (2020). Przestrzeń publiczna – próba multidyscyplinarnej konceptualizacji zagadnienia. W: W. Jagodziński i W. Rakowski (red.), *Szlakami geografii ekonomicznej. Przestrzeń – Instytucje – Metodologia*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K. i Platz, D. (2016, February). *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* UN Department of Economic & Social Affairs (DESA Working Paper. No. 148 ST/ESA/2016/DWP/148).

- Keers, B. B. M. i Van Fenema, K. (2018). Managing risks in public-private partnership formation projects. *International Journal of Project Management*, 36(6), 861-875.
- Komisja Europejska. (2003, styczeń). *Wtyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*.
- Martimort, D. i Pouyet, J. (2008). To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 393-411.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020a). *Program InvestEU*. Pobrane 19 marca 2021 z <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/program-investeu>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020b). *Partnerstwo publiczno-prywatne dla sektora ochrony zdrowia. Szpital w Żywcu otwarty*. Pobrane 19 marca 2021 z <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerstwo-publiczno-prywatne-dla-sektora-ochrony-zdrowia-szpital-w-zywcu-otwarty>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020c). *Polska jednym z liderów realizacji Planu Junckera*. Pobrane 21 marca 2021 z <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polska-jednym-z-liderow-realizacji-planu-junckera>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2021a). *Plan inwestycyjny dla Europy (Plan Junckera)*. Pobrane 12 stycznia 2021 z <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/plan-inwestycji-dla-europy-plan-junckera>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2021b). *Raport rynku PPP*. Pobrane 24 marca 2021 z <https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-rynku-PPP-2020-01-29-1.pdf>
- ONZ (2015). *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 z 25 września 2015 r.* Pobrane 10 marca 2021 z <https://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja>
- Orłowski, W. M. (2011). *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*. Warszawa: Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE.
- Osei-Kyei, R. i Chan, A. P. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346.
- Owsiak, J. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Program konwergencji* (2020, kwiecień). Aktualizacja 2020. Warszawa. Pobrane 10 stycznia 2021 z https://www.2020-european-semester-convergence-programme-poland_pl.pdf
- Rosell, J. i Saz-Carranza, A. (2020). Determinants of public-private partnership policies. *Public Management Review*, 22(8), 1171-1190.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego. Pobrane 12 marca 2021 z <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1017>
- Siemiatycki, M. i Farooqi, N. (2012). Value for money and risk in public-private partnerships: Evaluating the evidence. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286-299.
- Terra, F. H. B., Filho, F. F. i Fonseca, P. C. D. (2021). Keynes on state and economic development. *Review of Political Economy*, 33(1), 88-102.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100)
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G. i Zhu, D. (2018). Public-private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Worldometer Coronavirus (2021) Pobrane 27 marca 2021 z <https://www.worldometers.info/coronavirus/#:~:text=Learn%20more%20about%20Worldometer's%20COVID19%20data.%20On%20January,were%20reported.%20Canada%20reported%20its%204%20th%20case>