

Michał Kania

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-1562-541X

**ROLA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO
W TRANSFORMACJI TECHNOLOGICZNEJ
SEKTORA PUBLICZNEGO****Wprowadzenie**

Wyzwania stojące przed sektorem publicznym, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, obejmują kilka aspektów. W perspektywie długoterminowej dotyczą one przede wszystkim zagadnień związanych z transformacjami technologiczną oraz ekologiczną. Na poziomie unijnym i krajowym obserwuje się intensywne działania polegające na opracowywaniu i przyjmowaniu strategii, które mają umożliwić jak najpełniejsze dostosowanie rozwoju gospodarki do wyzwań współczesności. W powyższym zakresie Komisja Europejska przyjęła nowe polityki publiczne mające na celu określenie miejsca Unii Europejskiej w dynamicznie zmieniającym się układzie globalnym. Kierunki rozwoju gospodarki Unii zawarte zostały w dwóch zasadniczych dokumentach: Nowym Europejskim Zielonym Ładzie¹ oraz Nowej Strategii Przemysłowej Unii Europejskiej².

Nowy Europejski Zielony Ład zaprezentowany został przez Komisję Europejską w grudniu 2019 r. Zakłada on zbudowanie zrównoważonej gospodarki Unii poprzez dostrzeżenie w wyzwaniach związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym możliwości rozwoju we wszystkich obszarach polityki oraz przeprowadzenie transformacji, która będzie sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu. Nowy Europejski Zielony Ład dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, w szczególności zaś transportu, energii, rolnictwa, obiektów budowlanych oraz takich gałęzi przemysłu, jak przemysł stalowy, cementowy, teleinformatyczny, tekstylny oraz chemiczny.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 grudnia 2019 r. – Nowy Zielony Ład, COM (2019) 640 *final*.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 10 marca 2020 r. – Nowa strategia przemysłowa dla Europy, COM (2020) 102 *final*.

Nowa Polityka Przemysłowa przedstawiona została przez Komisję Europejską w marcu 2020 r. Ma ona charakter przekrojowy, a jej celem jest zapewnienie warunków ramowych sprzyjających konkurencyjności w przemyśle. Oparta została na dwóch filarach: neutralności klimatycznej oraz cyfryzacji (*digitalization*). Jest także związana z wieloma unijnymi strategiami politycznymi, np. z handlem, rynkiem wewnętrznym, badaniami i innowacjami, zatrudnieniem, ochroną środowiska i zdrowiem publicznym. 9 marca 2021 r. Komisja przedstawiła z kolei wizję i kierunek transformacji cyfrowej w Europie do 2030 r. Zgodnie z przedstawionym dokumentem do 2030 r. w Unii Europejskiej m.in. co najmniej 80% wszystkich dorosłych powinno posiadać podstawowe umiejętności cyfrowe, być zatrudnionych 20 mln specjalistów w dziedzinie ICT, przy czym takie zawody powinno wykonywać więcej kobiet. Ponadto do 2030 r. wszystkie gospodarstwa domowe w Unii powinny mieć połączenie gigabitowe, a wszystkie obszary zaludnione powinny zostać objęte siecią 5G. Produkcja najnowocześniejszych i zrównoważonych półprzewodników w Europie powinna stanowić 20% światowej produkcji.

Szczególne znaczenie w rozwoju sektora publicznego w Unii Europejskiej pełni tzw. transformacja cyfrowa. Wydaje się przy tym, iż pojęcie *cyfryzacja* powinno być rozumiane szeroko. Staje się ono punktem wyjścia do utworzenia swoistego ekosystemu cyfrowych rozwiązań w sektorze publicznym związanego z szerokim zastosowaniem nowoczesnych technologii, takich jak: czwarta rewolucja przemysłowa, internet rzeczy, sieć mobilna 5. generacji (5G), *blockchain*. Z perspektywy sektora publicznego wszystkie powyższe zjawiska spaja koncepcja tzw. inteligentnego miasta (*Smart City*).

Szczególne znaczenie w implementacji nowych celów Unii Europejskiej, w tym transformacji technologicznej, przypada partnerstwu publiczno-prywatnemu (dalej: PPP). Polega ono na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r. PPP oznacza formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym. Celem takiej współpracy 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 kapitału³.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. 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.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest często wykorzystywanym instrumentem realizacji zadań publicznych w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo, takich jak Wielka Brytania, Francja czy Stany Zjednoczone. Pozwala ono na podniesienie dostępności usług publicznych, poprawia również ich jakość. Z punktu widzenia sektora publicznego PPP umożliwia ponadto realizację projektów infrastrukturalnych częstokroć zbyt kosztownych dla budżetu państwa czy też jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystywane jest szeroko w sektorze transportu publicznego, ochrony zdrowia, edukacji, sportu i rekreacji czy bezpieczeństwa publicznego.

Rola PPP w realizacji transformacji technologicznej wynika przede wszystkim z możliwości wykorzystania wiedzy sektora prywatnego związanej z obszarem nowoczesnych technologii, trudno dostępnej dla sektora publicznego oraz jego jednostek organizacyjnych. Partnerstwo publiczno-prywatne niesie tym samym ze sobą istotny potencjał wsparcia dla transformacji technologicznej. Pojawiają się jednak istotne pytania dotyczące m.in. tego, jakie są główne przyczyny niewielkiego wykorzystywania PPP w Polsce oraz jakie należy podjąć kroki, aby stało się ono instrumentem wsparcia rozwoju technologicznego.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności wskazano główne kierunki transformacji technologicznej sektora publicznego. Następnie podjęto próbę zidentyfikowania podstawowych problemów związanych z wykorzystywaniem PPP w Polsce. Na zakończenie zaproponowano podstawowe kierunki zmian w sposobie wykorzystywania PPP, tak aby instrument ten przyczyniał się do rozwoju technologicznego krajowego sektora publicznego.

Transformacja technologiczna w sektorze publicznym

Bazowy zasób rozwiązań technologicznych koniecznych do wdrożenia transformacji cyfrowej wykreowany został przez czwartą rewolucję przemysłową⁴. Pod pojęciem tym rozumie się rozwój nowych technologii informatycznych, takich jak sztuczna inteligencja, automatyzacja, robotyka, które to technologie wywierają wpływ na konwencjonalne modele gospodarcze i ekonomiczne⁵. Nowe technologie zapowiadają rewolucję nie tylko w przemyśle, ale także w niemal każdym aspekcie funkcjonowania ludzkości, w tym rzecz jasna również w sektorze publicznym. Czwarta rewolucja przemysłowa obejmuje technologie

⁴ Pojęcie *czwarta rewolucja przemysłowa* wykorzystane zostało po raz pierwszy przez K. Schwaba podczas Światowego Forum Gospodarczego w 2015 r. Zob. K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution: What it Means, How to Respond*, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (31.07.2021).

⁵ D.F. Runde, D.S. Spiro, M.A. Jeffrey, S.E. Lawrence, S.R. Ramanujam, E.K. Yayboke, *Rebooting the Innovation Agenda. The Need for Resilient Institutions*, Washington 2019, s. 2.

cyfrowe wypracowane w trakcie trzeciej rewolucji, takie jak komputery, telefony komórkowe i internet, ale zjawisko to jest definiowane bardziej przez innowacje kolejnej generacji, takie jak wspomniana sztuczna inteligencja, robotyka i nanotechnologia, które stają się coraz bardziej złożone i niezastąpione we wszystkich aspektach ludzkiego życia. Skutki czwartej rewolucji zaczynają być już odczuwalne. Intensywność wykorzystania dobrodziejstw płynących z czwartej rewolucji przemysłowej związana jest z rozwojem danego kraju, na który wpływa m.in. sprawność sektora publicznego w kreacji popytu na nowe rozwiązania, jak również umiejętności absorpcji tychże rozwiązań w sferze publicznej. Wpływ czwartej rewolucji przemysłowej będzie posiadał prawdziwie transformacyjny charakter. Tempo i złożoność zmian będą wyzwaniem dla struktur zarządzania na każdym poziomie, od lokalnego po globalny⁶. Będą wymagały również wykorzystywania instrumentów właściwych dla doktryny *good governance*, w tym PPP.

Ryzyko dotyczące dynamiki implementacji czwartej rewolucji przemysłowej opiera się na założeniu, zgodnie z którym wiele instytucji publicznych preferować będzie w dalszym ciągu oparcie na przemyśle tradycyjnym, ignorując zmiany, które dynamicznie kreują przyszłość. Zagrożenie to dotyczy w szczególności sektora publicznego, który – jak wskazuje praktyka – w zdecydowanie wolniejszy sposób niż sektor prywatny absorbuje nowoczesne rozwiązania. Dotyczy to zarówno sfery organizacyjnej, jak i samego zaawansowania technologicznego nabywanych produktów oraz usług.

Koniecznym, choć niewystarczającym warunkiem transformacji technologicznej jest powstanie sieci mobilnej piątej generacji. Sieci 5G będą jednymi z najbardziej złożonych systemów, jakie kiedykolwiek zaprojektowano. Wykorzystują widmo radiowe do przesyłania ogromnych ilości danych z większą prędkością i niezawodnością niż poprzednie technologie. Umożliwiają większej liczbie urządzeń bezpieczniejsze i szybsze łączenie się z innymi urządzeniami i z większą prędkością, środowisko 5G zasadniczo stworzy nowe środowisko cyfrowe. Sieć 5G umożliwić ma znaczne zwiększenie przekazu danych, jak również prowadzić do zwiększenia wydajności i zdolności funkcjonowania tzw. internetu rzeczy. Będzie stanowić podstawę gospodarki internetowej i zapewni szkielet dla następnej generacji technologii cyfrowych, w tym sieci 6G (nad którą toczą się już prace chińskich przedsiębiorstw państwowych). 5G to zdecydowanie więcej niż sama telefonia komórkowa. Jest to centralny element nowego środowiska technologicznego, które łączy sztuczną inteligencję, chmury obliczeniowe i sieci 5G w sposób, który umożliwia tworzenie nowych usług i produktów oraz dynamiczny wzrost gospodarczy. 5G ukształtuje gospodarczą przyszłość w taki sam sposób jak komercjalizacja internetu 25 lat temu. 5G to, inaczej mówiąc, infrastruktura dla kolejnej fazy technologicznej transformacji. Zmieni sposób wytwa-

⁶ C. Klynge, *Technology and the New World Order Risks and Opportunities* [w:] *The Fourth Industrial Revolution in the Developing World*, red. A. Milner, E.K. Yayboke, Washington 2019, s. 6.

rzania i dostarczania usług i towarów właściwych dla sektora publicznego. Będzie również odgrywać kluczową rolę w rozwoju następnej generacji cyfrowych gałęzi przemysłu, takich jak inteligentne fabryki czy samochody autonomiczne. To właśnie to połączenie szybkości i niezawodności doprowadzi do powstania nowych zaawansowanych usług w opiece zdrowotnej, transporcie, robotyce, jak również do kolejnych innowacji, które dzisiaj są trudne do przewidzenia.

Warto wskazać, iż budowa infrastruktury 5G jest ważna, ale wzrost gospodarczy zależy też od tworzenia innych produktów, które wykorzystają tę infrastrukturę. 5G może być początkiem wzrostu innowacji, ale aby tak się stało, muszą mu towarzyszyć tzw. inwestycje komplementarne – nowe produkty i usługi wykorzystujące sieci 5G, których zastosowanie dotyczy również sektora publicznego. W sferze zarządzania publicznego chodzi m.in. o technologie *smart building*, system naprowadzania na miejsca parkingowe, innowacyjny system oświetlenia, lokalne aplikacje wspierające mieszkańców, Elektroniczny System Sterowania Ruchem, mapę jakości powietrza w czasie rzeczywistym i wiele innych rozwiązań podnoszących jakość funkcjonowania administracji publicznej, które mogą zostać dostarczone w oparciu o PPP. Stworzenie wymaganej infrastruktury dla implementacji rozwiązań sieci 5G bezpośrednio związane jest także z bezpieczeństwem narodowym. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście pytanie, którzy wykonawcy będą tworzyli i utrzymywali wspomnianą sieć w Polsce. Wybór tych wykonawców determinować będzie poziom bezpieczeństwa narodowego i poziom rozwoju ekonomicznego kraju na kolejne dekady.

Następnym zagadnieniem związanym z transformacją technologiczną jest wątek wykorzystania tzw. łańcucha bloków (*blockchain*) w sferze infrastruktury publicznej⁷. Stanowi on podstawową technologię, która może przekształcić modele biznesowe w takich sektorach publicznych, jak transport czy tak istotna z uwagi na pandemię COVID-19 opieka zdrowotna. *Blockchain* nie jest sam w sobie rozwiązaniem nowym. Stanowi bardziej inteligentną i bezpieczniejszą wersję dowolnej bazy danych, która umożliwia interakcje między uczestnikami rynku. Pojawiają się w tym obszarze nowe możliwości będące np. podstawą tworzenia rozwiązań związanych z budową komunikacji społecznej. Infrastruktura konieczna do realizacji projektów opartych na łańcuchach bloków skutkować będzie wdrożeniem bardziej demokratycznych zasad zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego⁸. W sferze publicznej warto wskazać, iż wiele miast azjatyckich wdraża w oparciu o PPP już obecnie technologię *blockchain* w ramach budowy koncepcji *Smart City*. Dotyczy to m.in. utrzymania i zarządzania ruchem ulicznym, zwalczania przestępczości, dostarczania energii czy

⁷ K. Suominen, A. Chatzky, W. Reinsch, J. Robison, *Harnessing Blockchain for American Business and Prosperity*, Washington 2019, s. 5.

⁸ D.F. Runde, R. Bandura, H. MacKenzie, *A Demand-Driven Approach to Development*, Washington 2019, s. 2.

powiadamiania o zagrożeniach związanych np. z wysokimi poziomami zanieczyszczenia środowiska. Wdrożenie technologii *blockchain* będzie powiązane z tzw. internetem rzeczy, który łączy sensory i inne narzędzia z bazami widocznymi dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego w celu przechwytywania danych w mieście. Projekty te częstokroć są realizowane w oparciu o PPP.

Prawdopodobnie najbardziej dynamicznym i tworzącym wartość dodaną potencjałem czwartej rewolucji przemysłowej jest tworzenie nowych usług oraz nowych sposobów dostarczania, użytkowania i finansowania infrastruktury publicznej. Jak widać powyżej, będzie to miało wpływ na wiele sektorów publicznych, ale być może najbardziej widoczne jest to w koncepcji tzw. inteligentnego miasta, wskazane powyżej rozwiązania technologiczne tworzą bowiem wyjątkowy potencjał *Smart City*, miasta opartego na zintegrowanych rozwiązaniach infrastrukturalnych bazujących na wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Chociaż istnieje wiele definicji „inteligentnych miast”, większość z nich obejmuje zasadę wykorzystania technologii cyfrowych w celu zapewnienia lepszych usług dla obywateli, przedsiębiorstw, turystów i urzędników publicznych, np. inteligentnych opcji mobilności (takich jak transport jako usługa), zarządzania energią i wodą, zdrowia, edukacji, rozrywki, płatności mobilnych i wielu innych usług publicznych. Technologie opierające się na czwartej rewolucji przemysłowej znajdują się w centrum wszystkich wskazanych systemów. Rynek tzw. inteligentnych miast rośnie w niezwykle szybkim tempie przede wszystkim w Azji. Koncepcja „inteligentnego miasta” nabiera obecnie kluczowego znaczenia w kontekście wyzwań cywilizacyjnych. Warto wskazać, iż zgodnie z szacunkami ONZ do 2050 r. ok. 70% ludności na świecie będzie żyło na obszarach zurbanizowanych⁹. Powstanie co najmniej 50 megamiast liczących co najmniej 10 mln ludzi¹⁰. Oznacza to kolosalny wzrost zapotrzebowania na nowoczesną infrastrukturę publiczną, również w krajach dotychczas wysoko rozwiniętych. Także w kontekście rodzinnych warunków wskazać należy na konieczność tworzenia nowoczesnej bazy infrastrukturalnej.

Oświetlenie uliczne stanowi prosty przykład tego, jak podstawowa infrastruktura może stać się platformą dla nowych usług cyfrowych i modeli biznesowych. Obecny trend obejmuje zawieranie umów o PPP, w ramach których sektor prywatny przyjmuje na siebie zobowiązania polegające na utrzymaniu oświetlenia ulicznego w zamian za wynagrodzenie bazujące na udziale w oszczędnościach, jakie jednostki samorządu terytorialnego uzyskują dzięki instalacji i eksploatacji nowoczesnego oświetlenia. Doświadczenia azjatyckie wskazują nawet, iż wykonawcy są bliscy zaoferowania oświetlenia ulicznego za darmo, aby

⁹ Zob. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html> (31.07.2021).

¹⁰ D. Hoornweg, K. Pope, *Socioeconomic Pathways and Regional Distribution of the World's 101 Largest Cities*, Toronto 2014, s. 2.

zdołać kontrakt na obsługę i konserwację infrastruktury oświetlenia ulicznego. Dzieje się tak, ponieważ czujniki, bezprzewodowe nadajniki, stacje ładowania pojazdów elektrycznych, nadajniki 5G i inne technologie cyfrowe mogą być wbudowane w infrastrukturę oświetlenia ulicznego i tworzyć zupełnie nowe usługi, źródła przychodów i modele biznesowe dla operatorów i miasta. Inne niezbędne elementy infrastruktury i działania w miastach, takie jak usługi wodno-kanalizacyjne czy transport publiczny, oferują podobne możliwości. Wdrażanie koncepcji *Smart City* może zapoczątkować ekosystemy innowacji, w których współpraca sektora publicznego i prywatnego przyczyni się do podniesienia wolumenu i jakości świadczonych usług publicznych.

Rozwój i oczekiwania wobec PPP w Polsce

Pierwszą polską ustawą poświęconą w całości regulacji PPP była ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹¹. Wraz z jej wejściem w życie w spektrum prawnych form działania administracji publicznej pojawiła się nowa forma, jaką była umowa o PPP. Ustawa z 2005 r. była wynikiem trwających kilka lat prac nad instytucjonalizacją współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, podejmowanych w celu efektywnej ekonomicznie i sprawnej realizacji zadań spoczywających na organach administracji publicznej, w tym na jednostkach samorządu terytorialnego¹². Podstawowym celem wprowadzenia ustawy o PPP do polskiego porządku prawnego stać się miało pobudzenie inwestycji sektora publicznego na skutek stworzenia optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych w celu realizacji przedsięwzięć przynoszących korzyści dla interesu publicznego. Ustawa miała również służyć usunięciu przeszkód, które powodowały, że przedsięwzięcia służące realizacji zadań publicznych były obciążone dużym ryzykiem dla obydwu stron. Wskazywano ponadto na edukacyjny i informacyjny cel ustawy. Współpraca w celu wykonania zadań publicznych na podstawie przepisów ustawy miała wzorem innych krajów zagwarantować sprawność ich realizacji, jak również ich wykonanie na zasadach korzystnych dla podmiotów publicznych i partnerów prywatnych.

Z wykorzystaniem PPP wiązano w Polsce duże oczekiwania, licząc na znaczne zainteresowanie zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i partnerów prywatnych możliwością zawiązywania zinstytucjonalizowanej współpracy przy realizacji licznych przedsięwzięć infrastrukturalnych i usługowych. Partnerstwo publiczno-prywatne nie było jednak w praktyce w ogóle wykorzystywane na

¹¹ Dz.U. nr 169, poz. 1420 ze zm.

¹² Por. B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.

podstawie przepisów ustawy z 2005 r. Wskazać można kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Jako pierwsze wymienić wypada nieprzygotowanie praktyczne podmiotów publicznych do wykorzystywania nowej metody realizacji zadań publicznych. Brak doświadczeń oraz częste niezrozumienie podstaw współpracy w oparciu o PPP skutkowały brakiem podejmowania decyzji o wykorzystaniu tej instytucji. Kolejną przyczyną był brak wsparcia podmiotów publicznych przez wyspecjalizowany personel prawno-ekonomiczny w zakresie współpracy opartej na PPP. Inną przyczyną braku wykorzystywania PPP były wady legislacyjne ustawy z 2005 r. Do głównych wad – błędnie *notabene* – zaliczano przede wszystkim: brak doprecyzowania kluczowych pojęć, takich jak zadania publiczne czy też kryteria określające korzyści dla interesu publicznego. Innym poważnym mankamentem wydawał się brak spójności przepisów zawartych w ustawie. Zdaniem zaś projektodawcy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ustawa z 2005 r. nakładała na strony współpracy zbyt wiele obowiązków, które zniechęcały do zawiązywania PPP. Co więcej, przepisy ustawy z 2005 r. nakładały takie same wymagania na projekty o dużej i małej wartości. Koszt przygotowania małego projektu w znacznej mierze uszczuplał oszczędności wynikające z formuły partnerstwa. W efekcie rozwiązania przyjęte w ustawie nakładały zbyt duże obciążenia administracyjne (biurokratyczne) oraz ograniczały wolność realizacji inwestycji przez partnerów publicznych i prywatnych¹³.

Wskazane mankamenty doprowadziły do podjęcia prac nad zmianą ustawy o PPP. *Lege iuris* zagadnienie PPP regulowane jest na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Z wykorzystaniem PPP w Polsce wiąże się daleko idące oczekiwania na przyszłość. Warto wskazać, iż w uchwale nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. pt. „Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” wskazano m.in. na konieczność intensywnego wykorzystywania PPP w praktyce. W dokumencie tym podnosi się m.in., iż utrzymanie dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury w Polsce wymaga zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln zł. Plan inwestycyjny sektora ochrony środowiska zakłada wybudowanie 21,8 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 16,9 tys. km po 2015 r., oraz zmodernizowanie 4,2 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 3,5 tys. km po 2015 r. W ramach sektora kolejowego planowana jest przebudowa 8500 km linii kolejowych. Zgodnie zaś z danymi na koniec 2015 r., aby pokryć istniejący deficyt w sektorze mieszkaniowym konieczne jest wybudowanie 0,5 mln mieszkań. Zakładana jest również znacząca modernizacja dróg śródlądowych, której koszty będą wynosić od 24,6 mld zł do ok. 90,6 mld zł. Dodatkowo budżety jednostek publicznych, w tym budżet państwa, nie dysponują wystarczającymi środkami finanso-

¹³ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r., druk 1180, s. 29.

wymi do zrealizowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury gospodarczej (np. transport, środowisko, energia) i społecznej (np. zdrowie, edukacja, kultura, sport i turystyka). Niezbędne jest więc większe zaangażowanie środków prywatnych do realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych.

Wszystko to powoduje, iż jak wskazuje się w polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, jest ono szansą na szybszy rozwój Polski, której nie wolno zmarnować. Jest jedną z form dostarczenia wysokiej jakości infrastruktury publicznej wraz z jej sfinansowaniem. Partner prywatny, inwestując w świadczenie usług publicznych, udostępnienia zasoby umożliwiające wprowadzanie nowych rozwiązań zarządczych i organizacyjnych, wyższych standardów świadczenia usług lub rozwiązań technicznych i technologicznych służących obniżeniu kosztów świadczenia usług publicznych. Rząd Polski jest zainteresowany dynamicznym rozwojem wykorzystania formuły PPP dla realizacji infrastruktury publicznej oraz świadczeniem wysokiej jakości usług publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być rozważane przez jednostki sektora publicznego jako alternatywna równoważna z tradycyjnymi metodami realizacji zadań publicznych¹⁴.

Pomimo szeregu działań, w tym reformy dotyczącej polityki PPP w latach 2017–2018, nowelizacji ustawy o PPP mocą ustawy z dnia 5 lipca 2018 r.¹⁵, wydatkowania znacznych środków publicznych na wsparcie rozwoju PPP w Polsce, a także posiadania przez Polskę największego potencjalnego rynku PPP w Europie Wschodniej, nadal nie jest ono wykorzystywane w oczekiwany sposób. Od momentu przyjęcia pierwszej regulacji prawnej dotyczącej PPP w Polsce w 2005 r. zawarto jedynie ok. 80 umów PPP rozumianych jako projekty infrastrukturalne. Większość z nich stanowiły przy tym małe projekty o wartości poniżej 10 mln euro. Łączna liczba projektów PPP w rozumieniu polskiej ustawy o PPP w ciągu ostatnich 15 lat wynosi 156¹⁶.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z polityką rządu w zakresie rozwoju PPP w Polsce zakładano osiągnięcie do końca 2020 r. następujących celów: zwiększenie liczby realizowanych projektów inwestycyjnych PPP poprzez zawarcie co najmniej 100 nowych umów PPP (w tym kontraktów infrastrukturalnych i tzw. kontraktów O&M), zwiększenie udziału wartości podpisanych umów PPP w stosunku do procentu nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%, zwiększenie liczby postępowań inicjowanych przez rząd w celu wyboru partnera prywatnego do co najmniej 10 takich postępowań, zwiększenie wskaźnika liczby zawartych umów PPP w stosunku do liczby ogłoszonych postępowań do 40%.

¹⁴ Por. uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. – Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, s. 3.

¹⁵ Dz.U. 2018, poz. 1693.

¹⁶ Baza zawartych umów PPP.

Tymczasem zgodnie z wynikami kontroli NIK dotyczącej realizacji przedsięwzięć w formie PPP przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególne cele polityki rządu osiągnięte zostały w następującym zakresie: wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP: zawarto 23 umowy, co stanowi 23% realizacji wskaźnika; wzrost udziału wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%: 1,37%, co stanowi 27% realizacji wskaźnika; wzrost liczby postępowań wszczętych przez sektor rządowy celem wyboru partnera prywatnego: nie wszczęto żadnego postępowania, 0% realizacji wskaźnika; wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego do 40%: 32,26%, co stanowi 80,65% realizacji wskaźnika¹⁷.

Polski rynek PPP charakteryzuje się następującymi cechami: małą liczbą projektów PPP, niskim wskaźnikiem relacji pomiędzy wszczętymi postępowaniami a zawartymi umowami PPP, brakiem zainteresowania ze strony sektora prywatnego realizacją projektów PPP widocznym poprzez niską konkurencję w postępowaniach prowadzących do zawarcia umowy PPP, nieefektywnym przygotowaniem i realizacją umów PPP, niską wartością rynku PPP (większość projektów PPP w Polsce to projekty o wartości poniżej 10 mln euro), małą liczbą projektów PPP z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej.

Pomimo zatem ambitnych planów i deklaracji PPP w Polsce jest wciąż wykorzystywane w sposób niedostateczny, o czym świadczy chociażby poziom realizacji wskaźników, o którym mowa w informacjach pokontrolnych NIK. Myśląc jednak o sprostaniu obecnym wyzwaniom technologicznej transformacji sektora publicznego, należy zadać pytanie dotyczące tego, jakie są główne przyczyny zastoju PPP w Polsce, oraz wskazać ewentualne działania, które pozwolą na odblokowanie potencjału PPP.

Przyczyny zastoju rozwoju PPP w Polsce

Przejsć w tym miejscu należy do analizy przyczyn, które powodują, iż PPP w Polsce nie wykorzystuje swojego potencjału dostrzeganego szeroko w wiodących gospodarkach światowych. Poniższa lista nie ma charakteru wyczerpującego i koncentruje się na głównych przyczynach zastoju rozwoju PPP.

PPP traktowane jest w Polsce głównie jako narzędzie finansowe, a nie metoda pozwalająca na dostarczenie innowacyjnej, nowoczesnej i wysokiej jakości infrastruktury publicznej oraz związanych z nią perspektywicznych usług opartych na cyfryzacji. Było do tej pory najczęściej porównywane przez sektor pu-

¹⁷ Informacja NIK o wynikach kontroli dotyczącej realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego, LWA.430.001.2020 nr ewid. 25/2020/P/19/104/LWA, s. 26.

bliczny z dostępnością funduszy unijnych, które okazywały się znacznie łatwiejsze do pozyskania przez podmioty publiczne. Wartość dodana wynikająca z wykorzystywania PPP (tzw. *value for money*), która jest związana z realizacją celów technologicznych i klimatycznych, jest wciąż słabo rozumiana na poziomie sektora publicznego, tak centralnego, jak i lokalnego. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w następujących kwestiach. Przede wszystkim podmioty publiczne nadal nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat specyficznych narzędzi prawnych, ekonomicznych i zarządczych związanych z projektami PPP, co utrudnia dalsze możliwości ich wdrażania w praktyce. Wiedza na temat cech wyróżniających projekty PPP, w tym mechanizmów płatności, tzw. cyklu życia projektu (*life cycling cost* – LLC), przystępności cenowej, racjonalnego podziału ryzyka, a nawet samej możliwości wykorzystania regulacji prawnych PPP dla danego przedsięwzięcia, jest obecnie niewystarczająca po stronie sektora publicznego.

Brak wiedzy obserwowany jest przede wszystkim na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie nawet podstawowe rozwiązania PPP często nie są powszechnie znane. Warto też zauważyć, iż częstokroć brak dobrych, efektywnych, centralnych projektów PPP jest wskazywany przez przedstawicieli regionalnych lub lokalnych władz publicznych jako okoliczność blokująca lokalny rynek PPP. Potencjalny projekt wzorcowy mógłby doprowadzić do uruchomienia kilku innych mniejszych projektów w tym samym sektorze. Warto wspomnieć, że zgodnie z polityką rządu w zakresie rozwoju PPP w latach 2018–2020 rząd powinien był zainicjować co najmniej 10 nowych, pilotażowych projektów PPP. Jak wzmiankowano, żaden z takich projektów nie został zainicjowany przez polski rząd.

Również długoterminowe budżetowanie projektów PPP stanowi istotny problem dla przedstawicieli sektora publicznego. Wynika to z trzech głównych przyczyn. Po pierwsze, sektor publiczny zwykle nie przygotowuje wystarczających analiz finansowych pokazujących rzeczywiste obciążenia dla budżetu publicznego. Po drugie, w większości przypadków podmioty publiczne starają się przenieść ryzyko finansowe projektów PPP na stronę rynku prywatnego, próbując w ten sposób uniknąć długoterminowego budżetowania. Po trzecie, budżetowanie krótkoterminowe, które jest powszechne w przypadku wykorzystywania zamówień publicznych, jest znacznie łatwiejsze do zaakceptowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejna przeszkoda związana jest z tendencją do odwzorowywania powszechnie stosowanych konstrukcji prawnych typowych dla zamówień publicznych. W większości przypadków przedstawiciele sektora publicznego zmierzają do nadawania szczególnego znaczenia kryterium najniższej ceny jako kryterium wiodącego do wyboru partnera prywatnego, choć nie uwzględnia ono aspektów, które mają kluczowe znaczenie dla projektów PPP, takich jak m.in. racjonalny podział ryzyka pomiędzy partnerami oraz efektywność projektu, w tym wdrożenie rozwiązań innowacyjnych. Podobnie jak w zamówieniach publicznych, konsultacje ryn-

kowe w przypadku projektów PPP są wykorzystywane rzadko. W Polsce w 2019 r. wstępne konsultacje rynkowe zastosowano w zaledwie 0,14% przypadku zamówień publicznych¹⁸. W przypadku projektów PPP w latach 2016–2019 konsultacje zastosowane zostały tylko w trzech przypadkach¹⁹. Sektor publiczny nie korzysta z konsultacji rynkowych, ponieważ często nie posiada wystarczającej wiedzy w zakresie należytego stosowania tego narzędzia. Ponadto obawia się konsultacji rynkowych, ponieważ w błędnej ocenie wiążą się one z obowiązkowym wykluczeniem podmiotów, które uczestniczyły w fazie przygotowawczej projektów. Zamiast konsultacji rynkowych podmioty publiczne preferują natomiast nietransparentne spotkania z wybranymi arbitralnie partnerami prywatnymi, co często prowadzi do obejścia przepisów zawartych w ustawie o PPP. Skutkuje to również niedostateczną wiedzą na temat aktualnych możliwości w zakresie realizacji wyzwań technologicznych, które mogłyby być realizowane w ramach projektów PPP, gdyby uruchomiono pełną procedurę konkurencyjną.

Także inne dysfunkcje powszechnie widoczne w zamówieniach publicznych przenoszone są automatycznie na projekty PPP. Dotyczy to np. trybów udzielania zamówień publicznych²⁰. Choć krajowe regulacje prawne poświęcone PPP przewidują wykorzystywanie trybów negocjacyjnych, są one również najczęściej zalecane w wytycznych dotyczących PPP, ich zastosowanie w polskiej praktyce jest niewystarczające. Nieprofesjonalne przygotowanie fazy wyboru partnera prywatnego skutkuje znacznym wydłużeniem czasu tego etapu. Brak podstawowej wiedzy w zakresie prowadzenia negocjacji prowadzi z kolei często do „rozdrobnienia” projektu PPP na mniejsze, bazujące już jednak na procedurze udzielania zamówień publicznych, a następnie zlecenia części potencjalnego projektu PPP podmiotom wewnętrznym.

Nawet tam, gdzie jest świadomość istnienia regulacji prawnych dotyczących PPP, dość powszechne jest niedostateczne rozpoznanie korzyści, jakie metoda ta ma do zaoferowania. Zjawisko to związane jest przede wszystkim z brakiem znajomości i zastosowania konstrukcji cyklu życia projektu bardzo opornie wdrażanego również w zamówieniach publicznych. Podstawowe analizy i strategie sektora publicznego nie uwzględniają bowiem kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury i opierają się na założeniu, że działalność jednostek organizacyjnych może być nieopłacalna, jeśli jest realizowana w interesie publicznym. Jednocześnie projekty PPP utożsamiane są z wysokimi kosztami transakcyjnymi, co zniechęca przedstawicieli sektora publicznego do wszczęcia procedury PPP. W rezul-

¹⁸ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r., s. 70.

¹⁹ Informacja NIK o wynikach kontroli dotyczącej realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego, LWA.430.001.2020 nr ewid. 25/2020/P/19/104/LWA, s. 11.

²⁰ W przypadku PPP chodzi o tryby wyboru partnera prywatnego.

tacie wiele możliwych, efektywnych kosztowo projektów w praktyce przynosi straty, będąc dalej wspieranymi ze środków publicznych, które mogłyby być wydane na inne projekty. Istotne korzyści, takie jak wzrost efektywności i wyższa jakość usług, w tym promocja rozwiązań środowiskowych oraz technologicznych, nie są w rezultacie brane pod uwagę przez przedstawicieli sektora publicznego.

Istnieją też poważne wyzwania związane z brakiem kompetencji menedżerskich przedstawicieli sektora publicznego. Problem ten odnosi się w pierwszej kolejności do organizacji procesu PPP, w tym identyfikowania celów projektów, przygotowywania procedury, prowadzenia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz zarządzania umowami PPP. Występuje ponadto słabe powiązanie pomiędzy fazą wyboru partnera prywatnego a fazą realizacji umów. Brak jest również szerzej wdrożonej praktyki polegającej na wykorzystaniu określonej metodologii zarządzania projektami długoterminowymi, po stronie sektora publicznego istnieje bowiem niska świadomość na temat rodzajów metodologii, które mogłyby skutecznie wspierać przygotowanie i realizację projektów PPP, takich jak chociażby metodologia Prince 2.

Inny problem związany z rozwojem efektywnego zarządzania publicznego odnosi się do aspektów organizacyjnych w podmiotach publicznych. Rzadko zdarza się, aby podmioty publiczne tworzyły specjalny zespół ds. PPP z personelem posiadającym odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie realizacji projektów infrastruktury publicznej z wykorzystaniem PPP. Różne aspekty projektów PPP, takie jak prawny, finansowy i technologiczny, nie są traktowane holistycznie, jako jedno większe narzędzie do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest efektywna realizacja infrastruktury publicznej z wykorzystaniem osiągnięć najnowszszych technologii. Oznacza to w rezultacie brak istniejących po stronie publicznej, dedykowanych zespołów gotowych do działania we wszystkich fazach projektu PPP. Nawet jeśli zespoły PPP zostają powołane, rzadko zajmują się one fazą wykonawczą projektu, co skutkuje słabą realizacją kluczowych wskaźników efektywności, w tym związanych z aspektami technologicznymi.

Kolejne wyzwanie związane z nieefektywnym zarządzaniem sektorem publicznym wiąże się z istnieniem tzw. niezamówionych propozycji oraz konstruowaniem specyfikacji projektu w sposób niezgodny z zasadami uczciwej konkurencji oraz proporcjonalności. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż procedura PPP jest postrzegana przez sektor publiczny jako skomplikowany proces angażujący wielu konkurentów oraz zasoby, takie jak czas, pracownicy (którzy w większości przypadków są odpowiedzialni również za inne codzienne sprawy). W konsekwencji preferowane są rozwiązania proste, często mniej ambitne, szczególnie na poziomie lokalnego sektora publicznego. Tak zwane niezamówione propozycje są często składane przez przedsiębiorców, którzy działają na lokalnym rynku, częstokroć z powodzeniem wywiązując się ze swoich zobowiązań. Lokalne władze publiczne wolą współpracować z takimi partnerami niż uruchamiać skomplikowaną procedurę przewidzianą w ustawie o PPP.

Deficyt na rynku doradców prawnych i finansowych jest kolejnym powodem, dla którego projekty PPP nie są odpowiednio przygotowywane lub często rezygnuje się z realizacji projektów wykorzystujących metodę PPP. Wiele podmiotów publicznych nie posiada bowiem dostępu do doradców prawnych i finansowych o wystarczających kompetencjach i umiejętnościach. Niska jakość doradców prawnych w Polsce jest widoczna w wynikach wzmiankowanej kontroli NIK. Wynika z niej, że w ponad 90% przypadków podmioty publiczne korzystały ze wsparcia zewnętrznych doradców prawnych i finansowych. Pomimo tego popełniono wiele podstawowych uchybień zarówno na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty, jak i realizacji umowy. Do błędów tych zaliczyć należy m.in. brak mechanizmu monitorowania w umowie, brak strategii negocjacyjnej dla fazy przetargowej, a nawet przypadki zastosowania niewłaściwej procedury wyboru partnera prywatnego²¹.

Braki w wiedzy doradców prawnych dotyczą najczęściej następujących kwestii. Po pierwsze, właściwego zrozumienia sytuacji, w których PPP może zostać zastosowane. W większości przypadków doradcy prawni kojarzą projekty infrastrukturalne z zastosowaniem podstawowych zamówień publicznych i dalszym wykorzystaniem współpracy opartej na tzw. modelu *in house*. Po drugie, brak wiedzy na temat powiązań pomiędzy prawnymi, finansowymi i ekonomicznymi aspektami projektów PPP. W wielu przypadkach doradcy prawni nie rekomendują lub nie korzystają ze wsparcia doradców finansowych. Po trzecie, doradcy prawni nie przygotowują w należyty sposób negocjacji z sektorem prywatnym i/lub nie rekomendują konsultacji rynkowych w celu lepszego zrozumienia potencjału i potrzeb rynku. Po czwarte, doradcy prawni nie wypracowują rozwiązań, które będą stosowane przez cały okres obowiązywania umowy PPP. Po piąte, doradcy prawni nie rekomendują urzędnikom publicznym stosowania konkretnych metodologii wdrażania projektów PPP i/lub nie rozumieją swojej roli w całym procesie. Często przyjmują wiodącą rolę kierownika projektu, do której nie są przygotowani.

Również dostęp podmiotów publicznych do doradców finansowych specjalizujących się w rynku PPP jest ograniczony głównie do największych firm doradczych. Rynek mniejszych doradców finansowych, którzy mogliby posiadać wystarczającą wiedzę i doświadczenie w zakresie projektów PPP, jest stosunkowo niewielki.

Kolejne problemy dostrzegalne są na etapie przygotowania postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Największe wyzwania dotyczą kwestii należytego przygotowania analiz finansowych i ekonomicznych, w szczególności w zakresie takich wskaźników, jak: wartość bieżąca netto (*net present value*), we-

²¹ Informacja NIK o wynikach kontroli dotyczącej realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego, LWA.430.001.2020 nr ewid. 25/2020/P/19/104/LWA, s. 23 i 9.

wewnętrzna stopa zwrotu (*internal rate ratio*) oraz analizy społeczno-ekonomicznych skutków projektu PPP (*cost benefit analyses*). Analizy te z reguły nie są traktowane jako istotne narzędzie efektywnej realizacji w projektach PPP. Nadal występują problemy związane z przygotowaniem analizy efektywności projektów PPP oraz komparatora sektora publicznego, który wskazuje najlepszą i najbardziej efektywną metodę zapewnienia infrastruktury publicznej.

Inny szczególnie ważny problem dotyczy oceny i alokacji ryzyka. Awersja sektora publicznego do ryzyka prowadzi do przerzucania go na stronę prywatną (w tym wszelkich niezidentyfikowanych i przyszłych rodzajów ryzyka związanych z projektem) bez uwzględnienia związanych z tym dodatkowych kosztów, które ciążyć będą na sektorze prywatnym. Podział ryzyka w najbardziej efektywny sposób zdarza się rzadko. Dzieje się tak dlatego, że sektor publiczny nie przygotowuje matrycy ryzyka z identyfikacją, oceną i jego podziałem. Powodem takiego stanu rzeczy jest niewystarczająca wiedza po stronie publicznej na temat roli właściwej alokacji ryzyka. W rezultacie założenia sektora publicznego dotyczące warunków umowy PPP, w szczególności w zakresie okresu obowiązywania umowy, nie uwzględniają dodatkowych kosztów związanych z przetrzymaniem ryzyka. Ponadto sposób konstruowania w umowach PPP kar umownych jest często nadużyciem ze strony sektora publicznego, co czyni te umowy mało atrakcyjnymi. Oznacza to, że podmioty publiczne stosują kary umowne w najwyższym możliwym zakresie bez uwzględnienia okoliczności korzystnych dla partnerów prywatnych.

Pojawia się także problem właściwego zarządzania umowami w sprawach PPP. Rzadko istnieje rzeczywiste powiązanie między personelem odpowiedzialnym za fazę przygotowania i wyboru partnera prywatnego a tymi osobami, które pracują w fazie realizacji projektu. Często przedstawiciele sektor publicznego odpowiedzialni za zarządzanie kontraktami nie posiadają podstawowej wiedzy na temat kontraktów PPP i traktują to zagadnienie w taki sam sposób jak wiele innych, koncentrując się głównie na egzekwowaniu przewidzianych kar umownych. Dzieje się tak dlatego, że na etapie fazy przygotowania i udzielania zamówień publicznych większość działań podejmowana jest przez różnych urzędników współpracujących z zewnętrznymi doradcami. Na etapie realizacji urzędnicy nie mają już komfortu wsparcia ze strony tych doradców. Niepewne otoczenie przyszłej współpracy z partnerem publicznym zniechęca częstokroć partnerów prywatnych do zawierania długoterminowych ryzykownych kontraktów. Większość wdrażanych rozwiązań opiera się na aspektach nadzorczych, a nie na wspólnym rozwiązywaniu pojawiających się problemów.

Niewystarczająca jest też współpraca między regionami, a nawet między państwami w przygotowaniu projektów atrakcyjnych finansowo z punktu widzenia sektora prywatnego. Jako przykład wskazać można na Metropolię Śląsko-Zagłębiowską, gdzie 41 miast położonych jest w bliskim sąsiedztwie, generując

potencjał dla licznych projektów PPP uwzględniających wykorzystanie najnowszych technologii. Do tej pory nie zainicjowano jednak skutecznie żadnych wspólnych projektów PPP, które mogłyby przyciągnąć partnerów prywatnych. Rynek międzyregionalnych projektów PPP, atrakcyjny z punktu widzenia partnera prywatnego, w praktyce w Polsce nie istnieje. Przyczyną tego stanu rzeczy jest ponownie niewystarczająca wiedza strony publicznej na temat łączenia projektów PPP w pakiety. W konsekwencji niektóre z proponowanych projektów PPP nie są atrakcyjne dla rynku prywatnego ze względu na ich zakres, wielkość, wysokie bariery wejścia (w tym koszty transakcyjne) oraz jednorazowy charakter. Dlatego też partnerzy prywatni są często bardziej zainteresowani realizacją zamówień publicznych, w przypadku których nie występuje wiele dodatkowych kosztów i ryzyko.

Rozwój PPP w Polsce jest również hamowany przez silną pozycją podmiotów wewnętrznych (tzw. *in house*). Tradycyjnie silna pozycja państwa w gospodarce, umacniana w ostatnich latach, prowadzi do utrzymania tych podmiotów w realizacji zadań publicznych na szczeblu samorządowym. Przedsiębiorstwa te są obecne w sektorach związanych z infrastrukturą publiczną i usługami, takich jak utrzymanie i zarządzanie obiektami publicznymi, w tym sportowymi, centrami kongresowymi itp. Szerokie wykorzystywanie podmiotów wewnętrznych ogranicza rynek PPP w następujący sposób. Zamiast wykorzystywać PPP jako formy tworzenia nowoczesnej infrastruktury publicznej, jednostki samorządu terytorialnego bazują na dwuetapowym procesie. Pierwszy z nich – budowa nowej infrastruktury – następuje z wykorzystaniem procedury zamówień publicznych. Drugi zaś – związany z utrzymaniem i zarządzaniem infrastrukturą (tzw. model O&M) – zlecany jest spółkom *in house* z pominięciem procedur konkurencyjnych. Rynek usług związanych z nową infrastrukturą publiczną, bazujący na wykorzystaniu spółek *in house*, jest w rezultacie zamknięty dla partnerów prywatnych.

Rekomendacje dotyczące zwiększenia roli PPP w transformacji technologicznej sektora publicznego

Wyzwolenie potencjału PPP w realizacji nowoczesnych, zaangażowanych technologicznie projektów sektora publicznego wymaga kompleksowych i wielopłaszczyznowych działań. Powinny być one podejmowane na szczeblu centralnym oraz lokalnym. Przykładowe z nich wskazano poniżej.

W pierwszej kolejności wymienić warto konieczność permanentnego podnoszenia wiedzy i kompetencji przedstawicieli sektora publicznego. Realizowane na poziomie ministerstwa rozwoju i funduszy regionalnych działania edukacyjne nie powinny się ograniczać do podstawowych kwestii związanych z wykorzystywaniem PPP jako metody realizacji zadań publicznych. W zdecydowanie więk-

szym stopniu powinny one zmierzać do wskazywania tendencji rozwojowych infrastruktury publicznej bazujących na globalnych trendach, te zaś uwzględniają działania prośrodowiskowe oraz proinnowacyjne. Warto zastanowić się nad opracowaniem kompleksowych strategii dotyczących budowy oraz rozwoju koncepcji *Smart City* z uwzględnieniem najnowszej wiedzy w zakresie możliwego wykorzystania potencjału, jaki niosą ze sobą: czwarta rewolucja przemysłowa, sieć 5G, *blockchain*, internet rzeczy w sferze publicznej.

Podmioty publiczne powinny na etapie przygotowania projektów oraz wyboru partnera prywatnego przywiązywać szczególną rolę do wykorzystywania, ewentualnie adaptacji nowoczesnych technologii do potrzeb konkretnego projektu. Możliwość taka istnieje w oparciu o obowiązujące regulacje i dotyczy np. analizy efektywności, o której mowa w art. 3a ustawy o PPP. Również w toku prowadzonych negocjacji z przedstawicielami rynku prywatnego temat nowoczesnych technologii powinien być stale dyskutowany. Wszelkie działania podejmowane przez podmiot publiczny powinny zmierzać do wyegzekwowania od sektora prywatnego propozycji dotyczących nowych rozwiązań technologicznych uwzględniających realizację projektu w interesie publicznym rozumianym w kontekście wdrażania nowoczesnych technologii na poziomie projektów publicznych. Aspekty technologiczne powinny też pełnić wiodącą rolę na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o treść art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy o PPP.

Kluczową rolę pełnić powinny również projekty wdrażane na poziomie centralnym. Ich rolą zgodnie z założeniami polityki rządu z 2017 r. było wskazywanie pożądanых praktyk oraz dobrych wzorców przy realizacji projektów PPP na szczeblu samorządowym. Wydaje się, iż w obecnie istnieje duża potrzeba uruchomienia takich projektów, które uwzględniać będą wyzwania współczesności, w tym kwestie technologiczne. Nie powinny one przy tym ograniczać się wyłącznie do implementacji pojedynczych rozwiązań innowacyjnych. W projektach tych powinna zostać zaprezentowana całościowa wizja oraz strategia wykorzystania nowoczesnych technologii w poszczególnych obszarach realizacji zadań publicznych. Projekty takie powinny następnie być szeroko prezentowane przedstawicielom sektora publicznego, który mógłby przynajmniej częściowo wykrzysztować osiągnięcia projektów centralnych.

Istotne znaczenie posiadać powinno także racjonalne dzielenie ryzyka pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, w szczególności tam, gdzie projekty PPP przewidywać będą rozwiązania o charakterze innowacyjnym. Tego typu projekty obarczone są zawsze pewnym poziomem ryzyka, które powinno zostać równomiernie rozłożone pomiędzy stronami umowy o PPP.

Wdrażanie projektów PPP opartych na nowoczesnych technologiach wymaga też rozważenia zmniejszenia obecnej roli tzw. podmiotów wewnętrznych blokujących zaangażowanie sektora prywatnego w wiele projektów infrastrukturalnych. Należałoby zatem odejść od wąskiego rozumienia przepisów zawartych w Pra-

wie zamówień publicznych oraz ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, umożliwiających realizację zamówień oraz projektów koncesyjnych w ramach PPP przez podmioty wewnętrzne. Pożądanym kierunkiem byłoby przyjęcie zaleceń wynikających z orzeczenia TSUE w sprawie Irgita z 3 października 2019 r., w którym Trybunał wskazał m.in., iż należy zagwarantować, że żadna współpraca publiczno-publiczna podlegająca wyłączeniu nie powinna skutkować zakłóceniem konkurencji²².

Podsumowanie

Wyzwania współczesności, jakie stoją przed sektorem publicznym, dotyczą przede wszystkim kwestii związanych ze zmianami klimatycznymi oraz transformacją technologiczną. Szczególne znaczenie dla rozwoju sektora publicznego w Unii Europejskiej ma tzw. transformacja cyfrowa. Pojęcie *cyfryzacja* powinno być rozumiane kompleksowo. Staje się ono punktem wyjścia do utworzenia swego ekosystemu cyfrowych rozwiązań związanych z szerokim zastosowaniem nowoczesnej technologii, takich jak czwarta rewolucja przemysłowa, internet rzeczy, sieć mobilna piątej generacji (5G), *blockchain*.

Szczególna rola w implementacji nowych celów Unii Europejskiej, w tym transformacji technologicznej, przypada PPP. Rola PPP w realizacji transformacji technologicznej wynika przede wszystkim z możliwości wykorzystania wiedzy sektora prywatnego związanej z obszarem nowoczesnych technologii, trudno dostępnej dla sektora publicznego oraz jego jednostek organizacyjnych. PPP niesie tym samym ze sobą istotny potencjał wsparcia dla transformacji technologicznej. Dotychczasowa praktyka dotycząca wykorzystywania PPP w Polsce ujawniła liczne mankamenty, w tym niedostateczną wiedzę i brak kompetencji po stronie sektora publicznego oraz doradców, nadmierne wykorzystywanie tzw. podmiotów wewnętrznych do realizacji projektów, które potencjalnie mogą być realizowane przy wykorzystaniu PPP, niedostateczne działania administracji centralnej w zakresie wspierania rynku PPP w Polsce.

Wyzwolenie potencjału PPP w realizacji nowoczesnych, zaangażowanych technologicznie projektów sektora publicznego wymaga kompleksowych i wielopłaszczyznowych działań. Powinny one być podejmowane na szczeblu centralnym oraz lokalnym. Obejmują one m.in. podnoszenie wiedzy sektora publicznego w zakresie możliwości wykorzystywania PPP dla realizacji projektów *Smart City*, zwiększenie aktywności ministerstwa rozwoju i funduszy regionalnych w zakresie wspierania rynku PPP w Polsce, kształtowanie fazy wyboru partnera prywatnego oraz zarządzania umowami PPP z uwzględnieniem najnowszych osiągnięć technologicznych.

²² Wyrok TSUE z 3 października 2019 r. w sprawie C-285/18 – Irgita.

Bibliografia

- Hoorweg D., Pope K., *Socioeconomic Pathways and Regional Distribution of the World's 101 Largest Cities*, Toronto 2014.
- Klynge C., *Technology and the New World Order Risks and Opportunities* [w:] *The Fourth Industrial Revolution in the Developing World*, red. A. Milner, E.K. Yayboke, Washington 2019.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.
- Runde D.F., Bandura R., MacKenzie H., *A Demand-Driven Approach to Development*, Washington 2019.
- Runde D.F., Spiro D.S., Jeffrey M.A., Lawrence S.E., Ramanujam S.R., Yayboke E.K., *Rebooting the Innovation Agenda. The Need for Resilient Institutions*, Washington 2019.
- Schwab K., *The Fourth Industrial Revolution: What it Means, How to Respond*, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (31.07.2021).
- Suominen K., Chatzky A., Reinsch W., Robison J., *Harnessing Blockchain for American Business and Prosperity*, Washington 2019.

Streszczenie

Współczesne wyzwania stojące przed sektorem publicznym, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, obejmują kilka aspektów. W perspektywie długoterminowej dotyczą one przede wszystkim kwestii związanych z tzw. transformacją technologiczną oraz ekologiczną. Szczególne znaczenie dla rozwoju sektora publicznego w Unii Europejskiej ma tzw. transformacja cyfrowa. Pojęcie *cyfryzacja* powinno być rozumiane kompleksowo. Staje się ono punktem wyjścia do utworzenia swoistego ekosystemu cyfrowych rozwiązań związanych z szerokim zastosowaniem nowoczesnej technologii, takich jak czwarta rewolucja przemysłowa, internet rzeczy, sieć mobilna piątej generacji (5G), *blockchain*. Szczególna rola w implementacji nowych celów Unii Europejskiej, w tym transformacji technologicznej, przypada PPP. Niesie ono z sobą istotny potencjał wsparcia dla transformacji technologicznej. Pojawiają się jednak istotne pytania dotyczące m.in. tego, jakie są główne przyczyny niewielkiego wykorzystywania PPP w Polsce oraz jakie należy podjąć kroki, aby PPP stało się instrumentem wsparcia rozwoju technologicznego. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie w pierwszej kolejności głównych kierunków transformacji technologicznej sektora publicznego. Następnie podjęto próbę zidentyfikowania podstawowych problemów związanych z wykorzystywaniem PPP w Polsce. Na zakończenie zaproponowano podstawowe kierunki zmian w sposobie wykorzystywania PPP, tak aby instrument ten przyczyniał się do rozwoju technologicznego krajowego sektora publicznego.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, technologia, partnerstwo publiczno-prywatne, cyfryzacja, czwarta rewolucja przemysłowa

THE PUBLIC PRIVATE-PARTNERSHIP ROLE IN THE DIGITAL TRANSITION OF THE PUBLIC SECTOR

Summary

The current challenges facing the public sector, both at the national and EU level, include several aspects. In a long-term perspective, these challenges mainly concern issues related to the

so-called technological and ecological transformation. Of particular importance for the development of the public sector in the European Union is the so-called digital transformation. The concept of “digitization” should be understood comprehensively. It becomes a starting point for the creation of a specific ecosystem of digital solutions connected with a wide use of modern technology such as the 4th Industrial Revolution, the Internet of Things, the Internet of Things: 4th Industrial Revolution, Internet of Things, 5th generation mobile network (5G), Blockchain and binding all the above phenomena into one whole – the concept of Smart City. A special role in the implementation of the new objectives of the European Union, including the technological transformation falls to the public-private partnership. PPP has significant potential to support technological transformation. However, there are important questions such as what are the main reasons for the low use of PPP in Poland and what steps should be taken to make PPP become an instrument of support for technological development? The purpose of this paper is to first identify the main directions of technological transformation of the public sector. Then, an attempt will be made to identify the basic problems associated with the use of PPP in Poland. Finally, it will propose the basic directions of changes in the way of using PPP, so that this instrument contributes to the technological development of the national public sector.

Keywords: public sector, technology, public-private partnership, digitalization, 4th Industrial Revolution