

10. PARTNERSTWO PUBLICZNO – PRYWATNE W UJĘCIU STRATEGICZNYM

Podjmując próbę oceny polskiego prawa partnerstwa publiczno prywatnego (PPP) – można popaść w swoistą ambiwalencję... Z jednej strony bowiem – dobrze, że nowa ustawa jest. Z drugiej strony – to chyba jednak za mało. Regulacje powinny być rozwiązaniami zachęcającymi doń. Niestety – mimo rozlicznych „wabików” – nie zachęcają. Kreują raczej fobię ryzyka, bezzasadnie ograniczając formy organizacyjne PPP (poprzez wyłączenie zeń np. fundacji, a narzucając spółki). Nie są to jednak najcięższe grzechy polskiego prawa PPP. Nie jest nim też ekonomiczne komplikowanie zasad PPP przez krąg wpływowych konceptualistów. Największą słabością ustawowego PPP jest brak wyraźniej „zachęty” doń, przy jednoczesnym nadmiarze formalizmów. W szczególności – uderza kadłubowość „*cross-references*” względem funduszy Unii Europejskiej, krajowych programów operacyjnych itp. Istniejąca regulacja zamiast znosić dotychczasową nieufność samorządowo-biznesową, zdaje się ją utrzymywać! Nie bez racji można sformułować pytanie: po co sięgać po ustawę, jeśli to samo PPP można – bezproblemowo – realizować w oparciu o Kodeks cywilny i inne kardynalne regulacje?

Oczywiście ustawa jest potrzebna! Porządkując i „legalizując” PPP – przynosi wiele dobrego samemu PPP oraz zainteresowanym nim podmiotom. Zalety te – przyćmione nadmiarem formalizmów – należy niewątpliwie wyeksponować i wzmocnić konkretnymi preferencjami i ułatwieniami dla tych, którzy sięgają po ustawowe PPP. Jednocześnie należy nadmienić, że na poziomie rządowym i pozarządowym trwają intensywne prace i konsultacje w kwestii optymalizacji wdrażania ustawy o PPP, co zapewne pociągnie za sobą kolejne „nowinki legislacyjne”²⁵¹.

Praktyka PPP w Polsce nie jest – póki co – szczególnie rozwinięta. Brakuje jej głównie popularyzacji PPP²⁵². Składa się na to szereg przyczyn, a wśród nich: ekspansywny formalizm, lęki społeczne i mała odporność na ryzyko, słabości kompetencyjne oraz towarzyszące im progresywne upolitycznienie sektora publicznego. W takich warunkach – doprawdy – trudno o miarodajne prognozy.

Można założyć, że PPP nie ujdzie uwadze elit consultingu prawnego

251 Debata z tym związana obejmuje na ogół detale i jest – co najwyżej polityczną taktyką... daleko jej do strategii... A szkoda! Rozwinę tę myśl w dalszych rozważaniach...

252 Była o tym mowa w rozdziale 5.

i biznesowego. Oferowane przezeń usługi powinny zaś znaleźć odbiór przynajmniej ze strony prywatnych inwestorów zainteresowanych PPP. Prawdopodobnie wydają się te obszary ekspansji, w których społeczno-politycznemu poparciu towarzyszą: dostępność funduszy i rynkowe zapotrzebowanie, np.: tworzenie infrastruktury transportowej, hotelowej i sportowej (na formule PPP opierają się – w zasadzie – projektowane przez rząd przygotowania do EURO 2012), czy biznes ekologiczny (elektrownie wiatrowe, obrót odpadami). Nie wróży to polskiemu PPP wyjścia poza elitarny „krąg wtajemniczenia” i grozi zachwianiem idei...

PPP potrzebuje więc dobrych praktyk, pozytywnej promocji i „legislacyjnego spokoju”. Politycy powinni „oddać” PPP samorządowcom i przedsiębiorcom, by ci uczynili zeń swój „chleb powszedni”. Z pewnością poradzą sobie - zwłaszcza, że funkcjonują w realiach sprzyjających implementacji PPP. W szczególności warto podkreślić, że płynącemu z Unii Europejskiej i innych źródeł wsparcia strumieniowi środków finansowych towarzyszy transgraniczny przepływ doświadczeń²⁵³. Optyризmem napawają inicjatywy organizacji pozarządowych, poczynania naukowców i działania organizacji międzynarodowych. Polska ma więc szansę nie tylko na skorzystanie z formuły PPP wypracowanej w innych krajach UE, ale – poprzez własną praktykę i pomysły pozyskane od swoich wschodnich sąsiadów – może wypracować optymalny model własny. Mam nadzieję, że jeśli pojawi się w przyszłości formuła PPPP (polskie PPP) – będzie miała jednoznacznie pozytywny wydźwięk. Na pewno stać nas na to!

Zacząć można od zaraz. Działając dwutorowo – z jednej strony można syntetycznie skorzystać z dorobku merytorycznego Unii Europejskiej w zakresie PPP (wszak natura PPP jest międzynarodowa), z drugiej strony zaś – warto spróbować stworzyć formalną zachętę niesprzeczną z obowiązującym polskim prawem PPP.

Wedle Komisji Europejskiej partnerstwo można uznać za udane gdy:

- 1) Zapewniona zostaje konkurencja.
- 2) Zabezpieczony jest interes publiczny.
- 3) Zachowana jest pełna spójność z przepisami dotyczącymi pomocy państwa.
- 4) Zdefiniowany jest właściwy poziom grantu, jeśli występuje.
- 5) Nastąpi wybór najbardziej odpowiedniego modelu PPP.
- 6) Skonstruowano „aktywne” partnerstwo.
- 7) Obrano odpowiednie cele i zagwarantowano najbardziej optymalny

253 *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej. Transgraniczny przepływ doświadczeń*, pod red. M. Perkowskiego, Suwałki 2004.

sposób wykorzystania środków.

Wszystkie te warunki mogą wszak być spełnione, gdy zadba się o właściwą strukturę i rozwój projektu PPP, zwłaszcza w fazie przetargowej²⁵⁴.

Mając powyższe na względzie – można przystąpić do działania na miejscu. Jakaż zachęta mogłaby przełamać bariery postępu PPP w Polsce i przekształcić je z osobliwości w standard? Po pierwsze dyrektywa: „*festina lente!*” W naturze PPP jest przecież długookresowość. Jego wdrożenie wymaga wiele czasu.

Doskonałym sposobem sanacji polskiego PPP może być tworzenie strategii partnerstwa jako dokumentów, w których podmioty publiczne oficjalnie zadeklarowałyby zbiór zasad swego podejścia do partnerstwa. W ten sposób to ostatnie zyskałoby stabilność i uwiarygodniłoby się w ocenie sektora prywatnego, pozarządowego itp. Problem w tym, że takowych strategii dotąd nie tylko nie tworzone, ale – niemal na pewno – nawet nie proponowano doktrynalnie²⁵⁵.

Problem jest jednak tylko pozorny. Sytuacja przedmiotowego deficytu skłania bowiem do samodzielnego opracowania zagadnienia strategii partnerstwa. Choć zadanie – bynajmniej – nie wydaje się łatwe, podejmiemy się go z ochotą! Autoryzowana przeze mnie koncepcja strategii partnerstwa, stanowi – z jednej strony – wykorzystanie autorsko opracowanego uniwersalnego modelu, z drugiej strony zaś – otwarcie na modyfikowanie go wedle właściwych miejscowo uwarunkowań i zapotrzebowania lokalnej społeczności²⁵⁶.

Na wstępie chciałbym podkreślić niecelowość ograniczeń przedmiotowych – np. wyłącznie do PPP. Z całą pewnością warto sięgnąć po rozwiązanie uniwersalne, otwarte na różnorodność partnerstw. Wszak podmioty publiczne powinny zakładać nie tylko PPP, ale też partnerstwa publiczno–społeczne

254 *Partnerstwo publiczno–prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 13.

255 Niemniej wątek strategicznego podejścia do partnerstwa, w tym PPP – przewija się w poglądach doktryny dosyć często. Przykładowo: Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno–prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 148; E. J. Stroes, *Partnerstwo Publiczno–Prywatne na rzecz zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, pod red. T. Borysa, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 216 i n.; T. Borys, *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie...*, op. cit., s. 205.

256 Przykładowo – zaproponowałem stosowny, autorski model strategii partnerstwa władzom samorządowym Białegostoku, uzyskując wstępne zainteresowanie i otwarcie na dalszą współpracę w tej kwestii.

(z organizacjami pozarządowymi)²⁵⁷, partnerstwa *ad hoc* (np. w projektach europejskich)²⁵⁸, partnerstwa transgraniczne²⁵⁹ itd.

Ponadto przyjąć należy paradygmat upraszczania i dostępności strategii, dążąc do jej rzeczywistego upowszechnienia i praktycznej optymalizacji.

W uproszczeniu - autorski projekt dokumentu obejmowałby:

1. preambułę,
2. definicje legalne,
3. cele,
4. priorytety,
5. zasięg,
6. stronę podmiotową,
7. stronę przedmiotową,
8. procedurę zawiązywania partnerstw,
9. procedurę zmian i modyfikacji partnerstw,
10. procedurę sprawozdawczo-kontrolno-audytową,
11. procedurę rozwiązywania partnerstw,
12. postanowienia końcowe,
13. stosowne załączniki.

Ewentualne modyfikacje zaprezentowanego modelu nie naruszają z pewnością jego idei i funkcji. Przeciwnie – chcąc możliwie urealnić strategię partnerstwa należy podejść doń szczerze, mierząc siły na zamiary. Wraz z zespołem autorów niniejszego opracowania oraz innych, wykwalifikowanych przedmiotowo współpracowników, służymy Państwu merytoryczną pomocą!²⁶⁰

257 Por.: K. Jasiukiewicz, *Współdziałanie gmin i organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych – zasady podstawowe*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 56 i n.

258 Por.: *Partnerstwo lokalne w rozwoju turystyki*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Suwałki 2006.

259 Por.: *Miasta i gminy bliźniacze*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

260 Między innymi w tym celu (w ramach projektu transgranicznego) powołana została Fundacja Prawo i Partnerstwo, z siedzibą na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.