

**Лахижа Микола Іванович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*  
ORCID: 0000-0001-8676-4578  
e-mail: lahisha@ukr.net

**Єгоричева Світлана Борисівна**

*доктор економічних наук, професор,  
професор кафедри менеджменту  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*  
ORCID: 0000-0002-7829-7073  
e-mail: yehorycheva.sb@gmail.com

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У РЕСПУБЛІЦІ  
ПОЛЬЩА: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК**

Проаналізовано еволюцію польського законодавства з питань публічно-приватного партнерства (підготовки закону про публічно-приватне партнерство 2005 р., дискусій щодо внесення змін до закону та процесу розробки з врахуванням пропозицій експертів та громадськості й прийняття нового закону 2008 р.). Виявлено переваги та недоліки нового закону й напрями зусиль органів влади та громадськості зі стимулювання публічно-приватного партнерства. Наголошено на зростанні уваги уряду до інституційного забезпечення публічно-приватного партнерства. Відзначено позитивний вплив публічно-приватного партнерства на формування сучасного публічного управління.

**Ключові слова:** Республіка Польща; публічно-приватне партнерство; законодавство; публічна адміністрація; територіальне самоврядування; приватні партнери; концесія; публічні послуги; проекти.

**Постановка проблеми.** Публічно-приватне партнерство є відповіддю на виклики, з якими зіштовхнулись країни в останні десятиліття ХХ ст. Цей період характеризувався пошуками нової системи публічного управління, яка б поєднувала ефективність виконання своїх завдань зі скороченням затрат. Потрібно було дати відповідь на питання: як при постійному дефіциті публічних коштів повноцінно відповідати на зростаючі соціальні очікування щодо обсягів і стандартів надання публічних послуг. Тому увага була зосереджена на впровадженні у публічному секторі менеджерських методів управління, які показали свої переваги у приватному секторі, а також на залученні приватних капіталів для реалізації публічних завдань. При цьому зусилля спрямовувалися на забезпечення вигоди як для публічного, так і для приватного секторів.

У наші дні багато проектів у рамках публічно-приватного партнерства (далі – ППП) здійснюється і в посткомуністичних країнах, однією з

найуспішніших з яких є Республіка Польща. Польські автори виводять походження терміна ППП із США, де у період 60-х рр. ХХ ст. так почали позначатися спільні державно-приватні інвестиції. Більшість дослідників пов'язують активізацію публічно-приватного партнерства з впливом фінансової кризи кінця 1990-х рр., яка змусила органи управління шукати додаткові кошти для розвитку публічного сектора.

У більшості країн поняття ППП застосовується для позначення співпраці публічних та приватних структур для виконання завдань публічного сектора. При цьому увага звертається на використання не лише коштів, а й знань, досвіду, технологій приватних структур. Таким чином, йдеться про партнерство – рівноправні відносини, спрямовані на вирішення публічних проблем, що корисно для всього суспільства.

Звернення до вивчення іноземного досвіду ППП необхідне для формування об'єктивного бачення переваг та недоліків цього явища та розробки рекомендацій щодо використання публічно-приватного партнерства для вирішення існуючих соціально-економічних проблем й модернізації публічного управління. Розвиток ППП залежить від багатьох факторів, серед яких вирішальну роль відіграють визначені державою спільно з бізнесом та громадськістю правила гри у формі нормативно-правового забезпечення процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сутність механізму державно-приватного партнерства та його особливості в Україні й інших державах плідно досліджували вітчизняні науковці з позицій економіки, права, соціології. Значну увагу розвитку державно-приватного партнерства приділяють і представники науки державного управління, насамперед: С. Квітка та С. Сімак, а також: Н. Безбах, М. Белкін, В. Вайсман, В. Гарбариніна, О. Дегтяр, І. Запатріна, М. Масик, П. Надолішній та інші. Закордонну практику ППП вивчали: М. Бахуринська, Н. Безбах, Б. Винницький, В. Жук, М. Лендєл, Т. Новаченко, Б. Онищук, М. Петрик, Н. Піроженко, П. Серварі, С. Тринчук.

**Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Польський досвід становлення та розвитку публічно-приватного партнерства досі не був предметом спеціального вивчення вітчизняними науковцями. Зокрема, важливо простежити генезис ППП у Республіці Польща, виокремити проблеми, що виникали під час розробки та впровадження його нормативно-правової бази, розкрити шляхи та механізми оптимізації ППП у наші дні.

**Вклад основного матеріалу.** Вивчення електронних ресурсів та опублікованих матеріалів дозволяє зробити впевнений висновок, що у Польщі проблематика ППП є досить популярною і висвітлюється як у монографічних дослідженнях, навчальних посібниках та методичних матеріалах, так і у періодичних наукових виданнях. Серед науковців, праці яких використано у нашому дослідженні, необхідно зазначити таких, як: І. Гербст,

Є. Гржегоржевська-Мішка, М. Каня, Б. Корбус, Є. Корчак, М. Кулеша, М. Лакомій, Б. Мисьорський, Є. Хеда, К. Щиманський, Й. Яструб.

Створення й аналіз баз даних про публічно-приватне партнерство здійснюється у Польщі відповідно до урядової політики щодо його розвитку та до Закону про публічно-приватне партнерство, що встановлює нові правила моніторингу інвестицій у цій сфері. Важливими для аналізу є публікації документальних та статистичних даних про стан ППП, які щороку оновлюються.

База інвестиційних намірів є найповнішою інформаційною базою проектів ППП у Польщі [1]. Вона містить перевірений і актуалізований перелік інвестицій, як офіційно оголошених, так і запланованих до реалізації в найближчому майбутньому. Ця база на середину 2018 р. нараховувала 140 інвестицій і є цінним джерелом інформації для потенційних приватних партнерів, фінансових установ та банків щодо кількості, типу, обсягу та масштабу, а також розміщення запланованих інвестицій в рамках ППП у Польщі.

База проектів ППП із укладеними контрактами містить всі контракти, визначені Міністерством інвестицій та розвитку, які були укладені в Польщі відповідно до Закону про публічно-приватне партнерство від грудня 2008 р., зараз вже скасованого Закону про концесії на будівельні роботи або послуги від 2009 р. та Закону про концесійний договір на виконання будівельних робіт або послуг, що замінив попередній у 2016 р.

Важливими також є матеріали Департаменту публічно-приватного партнерства Міністерства інвестицій та розвитку [2].

Аналізуючи інституціалізацію публічно-приватного партнерства у Республіці Польща, доцільно відразу ж наголосити, що вона здійснювалася з урахуванням як зарубіжного, так і власного досвіду. На думку польських вчених (І. Гербст, О. Ядах-Сепіоло, Т. Корчинський), ППП відрізняється від традиційно використовуваного методу реалізації публічних послуг, передбачаючи створення необхідної для реалізації цієї мети інфраструктури. Формула ППП передбачає фінансування надання приватних послуг із залученням приватного капіталу. У публічного партнера залишається відповідальність за рівень та якість надання послуг. Такий поділ обов'язків дозволяє створювати для приватних структур новий прибутковий простір, а публічним партнерам – значно підвищити ефективність та результативність публічних послуг, незважаючи на відсутність у них необхідних ресурсів [3].

У Польщі ще у період соціалізму існувала практика створення підприємств змішаної форми власності. Більше того, як наголошує Я. Хеда [4], з посиланням на публікацію Б. Дзембовського [5], вже у міжвоєнний період муніципальні підприємства у Польщі, з огляду на організаційно-правову форму їх створення, містили риси сучасного ППП. Але саме поняття публічно-приватного партнерства стало застосовуватися у період європеїзації країни, у результаті реалізації програм європейської допомоги. Поширенню цього поняття сприяли

науково-практичні конференції, публікації у наукових та масових виданнях, навчальні семінари тощо.

Реалізація перших інвестицій приватних структур у публічний сектор у Польщі у 1990-х рр. базувалася на різних правових засадах. Так, 10 червня 1994 р. було прийнято Акт про державні закупівлі; діяв з відповідними змінами Цивільний кодекс від 1964 р. та інші. Отже, ППП регулювалося на основі цивільно-правових угод, що було характерно й для інших посткомуністичних країн.

Таким чином, потрібно наголосити на наявності у Польщі певних традицій публічно-приватного партнерства, яке, за визначенням одного з ідеологів польських реформ М. Кулеші, є “нічим іншим, як наступним втіленням давнього механізму участі приватного сектора у виконанні публічних завдань” [6].

ППП набуло розвитку як форма співпраці між суб’єктами публічного сектору та партнерами приватного сектору у виконанні публічних завдань та наданням суспільно важливих послуг приватними суб’єктами. Поступово у Польщі утверджувалося переконання у корисності ППП. Серед переваг цього виду співпраці для публічного сектору найчастіше називалися такі: активізація інвестиційних процесів у сфері інфраструктури; доступ до інноваційних технологій, що пропонуються приватними партнерами; прискорення реалізації проектів; зменшення загальних витрат; стимул до ефективного виконання завдань; підвищення якості наданих послуг; створення додаткових доходів; підвищення якості публічного управління; кращий розподіл ризиків, пов’язаних із виконанням зобов’язання [7].

Порівняння характерних рис реалізації проектів за моделлю ППП і традиційних схем (табл. 1) свідчить про орієнтацію публічно-приватного партнерства на забезпечення надання якісних послуг, що відповідає новій філософії публічного управління [8, 9].

Таблиця 1

**Порівняння реалізації проектів за формулою публічно-приватного партнерства і за традиційною схемою**

Сфера	Традиційні схеми	Публічно-приватне партнерство
Предмет угоди	Створення активів	Надання послуг
Визначення кола та стандартів послуг	Публічна сторона	Публічна сторона
Структура активів	Публічна сторона	Приватна сторона
Відповідальність за функціонування проектів	Публічна сторона	Приватна сторона
Управління проектом	Публічна сторона	Приватна сторона
Здійснення фінансування створення	Публічна сторона	Приватна сторона
Здійснення фінансування експлуатації	Публічна сторона	Приватна сторона
Ризики	Публічна сторона	Поділяються між сторонами

У 2003 р. у Польщі розпочалася робота над створенням спеціального правового акту для урегулювання публічно-приватного партнерства, яка тривала 2 роки. Втім необхідно наголосити, що регуляція ППП окремих законами не є повсюдною практикою. Зокрема, у Великій Британії, яка стала лідером розвитку ППП ще у 1980-х рр., спеціального закону немає.

Мета польських законодавців полягала у створенні чіткої правової основи для ППП для залучення приватних інвестицій у публічний сектор, особливо в галузі інфраструктури, а також для усунення перешкод, які існували на той час у цій сфері та зниження потенційних ризиків. Водночас важливо було довести до керівників установ публічного сектору та бізнесменів, що ППП – не єдине і не завжди найкраще рішення.

Закон “Про публічно-приватне партнерство” був прийнятий 28 липня 2005 р. [10], проте через відсутність підзаконних актів не почав діяти негайно. Впродовж майже року було видано такі нормативно-правові акти, як Постанова Міністра економіки “Про ризики, пов’язані з реалізацією проектів у рамках публічно-приватного партнерства” від 21.06.2006 р. [11]; Постанова Міністра економіки “Про обсяг, форми та правила підготовки інформації щодо угоди про публічно-приватне партнерство” від 09.09.2006 р. [12]; Постанова Міністра фінансів “Про необхідні елементи аналізу проекту у рамках публічно-приватного партнерства” від 30.06.2006 р. [13].

Необхідно відзначити, що прийняття цих нормативно-правових актів не призвело до значного зростання інтересу до ППП як з боку органів влади, так і з боку приватного сектора. Незважаючи на впровадження регулювання, практично жоден проект у цій сфері не був реалізований. Причини цього шукали, насамперед, у положеннях Закону, який критикувався за багатьма пунктами (надмірне регулювання процедури реалізації проектів; вимога отримати згоду міністра фінансів у певних ситуаціях й 60-денний термін надання такої згоди, що обмежувало можливості своєчасного здійснення інвестицій; неправильне припущення про те, що проекти ППП треба використовувати лише тоді, коли вони є вигіднішими, ніж інші можливі шляхи реалізації проекту; відсутність чіткого визначення можливості співфінансування проектів із фондів ЄС; складна й об’ємна звітність тощо). Окрім того, відчувався брак відповідного досвіду як у польської публічної адміністрації, так і у бізнесменів.

На думку практиків, Закон “Про публічно-приватне партнерство” 2005 р. не лише не покращив, а навіть погіршив стан справ у цій сфері. Таку ситуацію можна вважати типовою під час пошуків оптимальних варіантів регулювання ППП у посткомуністичних країнах. Наприклад, у Болгарії ще різкіше критикувався проект, а потім і Закон “Про публічно-приватне партнерство” 2012 р. [14], який було, зрештою, відмінено у 2017 р.

Проблеми, що виникли внаслідок прийняття закону 2005 р., у Польщі намагалися нівелювати вже через шість місяців після набуття ним чинності

через внесення поправок. Водночас, розпочалася підготовка проекту нового закону, спрямована на усунення недоліків попереднього.

Міністерство економіки, яке готувало новий законопроект у 2008 р., діяло не лише на основі рішень, розроблених Європейським Союзом, і досвіду унормування ППП у країнах ЄС, а й враховувало вимоги практиків, працівників публічної адміністрації та бізнесменів. Тому багато моментів, які перешкоджали здійсненню проектів ППП, було відкинуто, натомість було уведено спрощені юридичні рішення. Одночасно велася робота над проектом Закону про концесії на послуги та будівельні роботи, який було затверджено 9 січня 2009 р. [15].

Новий Закон “Про публічно-приватне партнерство” було прийнято 19.12.2008 р. Він набув чинності через два місяці, оскільки не передбачав підготовки підзаконних нормативно-правових актів. Новий Закон є значно ліберальнішим, у ньому відсутня надмірна формалізація процедур публічно-приватного партнерства [16]. Цього разу думка експертів та громадськості була більш позитивною. Відзначалося, зокрема, що норми цього закону спрямовані на надання свободи зацікавленим сторонам при формуванні ППП, водночас – на захист законних суспільних та приватних інтересів. Новий закон характеризувався як більш системний, рамковий і простіший для використання [17].

Польськими вченими та практиками було відзначено зниження рівня регламентації укладення угод у рамках ППП: сторони могли укласти угоду в рамках ППП з урахуванням й інших законів (“Про державні закупівлі”, “Про концесії на послуги та будівельні роботи” тощо); зменшено функції міністра фінансів щодо узгодження укладення угод та звітності щодо їх виконання; відхід від принципу каталогізації проектів за різними критеріями; відмова від докладного переліку елементів змісту, який повинен мати будь-який проект ППП тощо [18].

Договірні сторони отримали можливість гнучко будувати партнерство, зважаючи на загальну систему права, що застосовується в Польщі, а також на кращу зарубіжну та вітчизняну практику. Публічні установи отримали більшу свободу при виборі приватного партнера. Для здійснення проекту державний орган і приватний партнер можуть створювати спеціальну компанію (пункт перший ст. 14 Закону), мета і об’єкт діяльності якої не виходитимуть за рамки угоди про публічно-приватне партнерство. Визначено три типи таких компаній: товариство з обмеженою відповідальністю, командитне товариство або акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю.

Отже, у 2008 – 2009 рр. у Польщі було розроблено та впроваджено більш якісне і гнучке законодавство в сфері ППП, що стало можливим внаслідок врахування потреб практики та дотримання європейських принципів публічно-приватного партнерства. ЄС не нав’язує державам-членам жорсткі формули для здійснення ППП, а у формі настанов лише вказує ключові

елементи, які повинні бути враховані країнами при створенні власної системи права.

Польськими науковцями постійно аналізувався стан публічно-приватного партнерства у країні після впровадження нового закону; наявні дані узагальнено у (табл. 2) [19].

Таблиця 2

**Інформація щодо узгоджених та реалізованих проектів  
у сфері публічно-приватного партнерства  
у Республіці Польща за 2009 – 2011 рр.**

Рік	Кількість узгоджених проектів	Вартість узгоджених проектів	Кількість реалізованих проектів	Вартість реалізованих проектів
2009	27	2,6 млрд злотих	2	273 млн злотих
2010	48	2,3 млрд злотих	8	781 млн злотих
2011	26	1,4 млрд злотих	4	6,2 млн злотих
Разом	101	6,3 млрд злотих	14	1060 млн злотих

Необхідно нагадати, що 2009 – 2011 рр. характеризувалися складними для всього Європейського Союзу умовами післякризового розвитку. У 2009 – 2011 рр. у Польщі було проінформовано громадськість про початок роботи над 125 проектами ППП, почалося офіційне оформлення 101 проекту, з яких завершено було 14 проектів. Кількість проектів більша, ніж кількість проваджень, тому що деякі проекти з різних причин були оголошені кілька разів. Оголошення щодо проекту ППП відбувається через офіційне повідомлення в Бюлетені публічних замовлень [20]. Реалізований проект розуміється як такий, за яким взято зобов'язання, тобто після оголошення та проведення процедури вибору приватного партнера з ним був підписаний договір.

Більшість процедур було оголошено у 2010 р. Із 101 оголошеного у 2009 – 2011 рр. проекту 86 готувалося по Закону “Про концесії і лише 15 – по Закону про публічно-приватне партнерство”. За цей період спостерігається зниження вартості оголошених проектів. У 2011 р. найнижча вартість була у проекті “Розробка, експлуатація та управління зоною купання в озерах в Несулице” (320 тис. злотих), а найвищу вартість мав проект “Система поводження з відходами для міста Познань” (за оцінками, 700 млн злотих). Найбільше проектів ППП здійснювалося у ті роки у сфері спорту та туризму (зобов'язання з надання громадськості послуг на основі побудованої чи модернізованої спортивної інфраструктури: залів, басейнів, термальних ванн, стадіонів, баз відпочинку, спортивних центрів). Дещо менше проектів реалізувалося у транспортній галузі (місця для паркування, дороги, автобусні зупинки, вокзали). Найменше проектів було оголошено в секторі інформаційно-комп'ютерних технологій.

Утім, розвиток ППП у Польщі залишався повільним. Так, у 2014 р. у Європі в рамках ППП було реалізовано 82 проекти на 18,7 млрд євро, з них лише два – у Польщі. Як відзначав у публікації 2015 р. віце-президент Фонду

Центр публічно-приватного партнерства Б. Мисорський, ППП у Польщі все ще перебувало на стадії становлення, розвивалося повільно, більше половини проектів, яким вдавалося знайти приватного партнера, були невеликими проектами на суму не більше 5 млн євро. На його думку, це вимагало змін до Закону “Про публічно-приватне партнерство”, зокрема щодо точного визначення структури винагороди приватного партнера, аналізу ризиків, зняття перешкод для потенційних інвесторів тощо [21].

Корисну інформацію про розвиток ППП у Польщі із 2009 р. до середини 2018 р. надає дослідження, здійснене на замовлення офіційних структур фахівцями Інституту публічно-приватного партнерства Б. Корбусом та К. Щиманським [22]. Для цілей дослідження було проаналізовано проекти, що здійснювалися відповідно до Закону “Про публічно-приватне партнерство” від 19.12.2008 р., Закону “Про концесії на будівельні роботи та послуги” від 09.01.2009 р. та нового Закону “Про концесії” від 21.10.2016 р.

За цей час у Польщі було оголошено підготовку 536 проектів ППП, з яких 406 (75,75%) проектів доведено до організаційної процедури. У результаті всіх розпочатих проектів було укладено 140 угод (26,12% від первісної кількості), з яких 126 (90,0%) перейшли на етап реалізації, тоді як 14 (10,0%) не були виконані (11 із них були формально припинені, а решта три фактично не реалізовано). Отже, 73,88% оголошень проектів не призвели до укладення угоди про ППП. У червні 2018 р. 49 проектів все ще перебували на розгляді. Із 536 проектів найбільше готувалося у сферах спорту та туризму (140), транспортної інфраструктури (81), енергетики (47), водно-каналізаційного господарства (33), охорони здоров'я (31), транспортних послуг (30), телекомунікацій (29) [22].

З наведених у дослідженні даних зрозуміло, що публічно-приватне партнерство в Польщі переважно використовується територіальним самоврядуванням. Органи самоврядування гмін, повітів та воєводств (безпосередньо або через свої підприємства чи інших суб'єктів, залежних від самоврядування) ініціювали, загалом, 496 проваджень (92,54%) щодо вибору приватного партнера або концесіонера. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування безпосередньо або опосередковано стали сторонами 111 контрактів, тобто 88,09% від усіх реалізованих і виконаних договорів ППП. Державними адміністраціями укладено лише 6 контрактів, що складає 4,76% всіх виконаних контрактів, і тільки в одному випадку договір стосувався розбудови інфраструктури. Втім, за планами, оголошеними у 2017 р. центральною адміністрацією Республіки Польща, частка урядових проектів на польському ринку ППП повинна в найближчому майбутньому суттєво зрости.

Аналіз польського ринку ППП свідчить про високу частку невеликих за масштабами проектів (вартістю нижче 5 млн злотих) на рівні провадження (117 проваджень або 28,82% від загальної кількості), а також укладених

контрактів (52 контракти або 41,27% усіх контрактів). Останнє вказує на те, що невеликі проекти простіше реалізуються. Втім майже 70% вартості проектів складають великі контракти. У 2009 – 2018 рр. кількість проектів на суму 100 млн злотих і більше становила 41 на рівні процедур та 12 – на рівні контрактів, що реалізуються, й їх вартість була, відповідно, 64,47% і 72,13% від загальної вартості проектів.

Як і кожне суспільно-економічне явище, публічно-приватне партнерство у Польщі має свої позитивні та негативні риси. Основні фактори, що обумовлюють успіх ППП, полягають у його корисності для суспільства як з економічної, так і з політичної, соціальної та інших поглядів. Співпраця у рамках ППП є більш дешевою формою здійснення інвестицій, яка сприяє кращій організації роботи та ефективнішому використанню ресурсів. Із іншого боку, незважаючи на багато переваг, потрібно усвідомлювати й недоліки, викликані самою суттю публічного та приватного, наявністю корупційних складових, браком необхідних знань і компетенцій для реалізації довгострокових договорів ППП. Недоліки, на нашу думку, значною мірою виникають із недосягнення консенсусу, необхідного для врахування інтересів всіх сторін.

Ученими виділяється декілька груп проблем ППП: правові, політичні, суспільні, фінансові. Процедура започаткування, тендер і підготовка проекту – це тривалий і достатньо дорогий процес. Публічно-приватне партнерство дуже сприйнятливий до політичних явищ, змін влади. Водночас недоліки в організації ППП стають підставою для критики влади опозицією, використовуються в політичній боротьбі, що, зокрема, особливо помітно під час підготовки масштабних акцій чи передвиборних кампаній.

Розвиток публічно-приватного партнерства залишається для Республіки Польща важливим завданням, що відмічається у програмному документі “Бачення сталого розвитку для польського бізнесу”, підготовленому у 2012 р. Форумом відповідального бізнесу (Представництво в Польщі Світової ради з питань сталого розвитку) [23]. У вступному слові віце-прем’єра, міністра економіки В. Павлака йшлося про необхідність посилення діалогу публічної адміністрації і бізнесу, який має, на його думку, перерости у тривалу міжсекторну співпрацю для створення нової суспільно-господарської моделі, більш стійкої до криз, соціально-справедливої та стабільної у довготривалій перспективі.

У липні 2017 р. Рада Міністрів Республіки Польща прийняла “Політику уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства” [24]. Документ містить діагностику ринку і набір конкретних заходів для розвитку ППП. Його головною метою є збільшення масштабів та ефективності інвестицій, що реалізуються у рамках ППП. Приймаючи цей документ, уряд направив ринку чіткий сигнал про підтримку ППП та визначив свої завдання у цьому процесі: забезпечення кращої якості публічних послуг та необхідної для цього інфраструктури; звільнення бюджетів публічних органів від видатків, що можуть здійснюватися приватними структурами; підвищення ефективності використання

наявних активів публічних органів; впровадження інноваційних рішень у сфері інфраструктури та її обслуговування, а також у сфері надання публічних послуг; визначення прозорих правил використання схеми ППП; забезпечення усвідомлення публічними органами розвитку ППП як надійного альтернативного методу покращення інфраструктури та якості публічних послуг; збільшення обсягу економічно обґрунтованих інвестицій з державного бюджету (за традиційною моделлю й за схемою ППП); підтримка органів територіального самоврядування у реалізації проектів ППП.

“Політика” визначає найважливіші причини недостатнього використання моделі ППП у Польщі: відсутність чіткої інституційної структури та скоординованої політики розвитку ППП, оптимального правового вирішення проблем, стандартизації правових моделей та угод щодо ППП та концесій (зразків документації для використання), громадських спеціалізованих команд для підготовки проектів; незначна кількість великих проектів; низький рівень розуміння суті ППП та засад його реалізації; низький рівень інформування громадськості; проблеми з фінансуванням проектів.

Крім того, у документі наведено принципи, які повинні використовуватися при підготовці проектів ППП: запровадження необхідних правових змін, що сприяють розвитку ППП; моніторинг переліку інвестиційних планів та підписаних контрактів ППП; поширення знань про ППП шляхом проведення освітніх та інформаційних заходів; розробка керівних принципів для проектів ППП, а також шаблонів контрактів, популяризація передового досвіду здійснення інвестицій; надання комплексних безкоштовних консультацій для учасників відібраних проектів ППП; висновки щодо проектів, запланованих для реалізації за моделлю ППП для підтвердження готовності та законності використання ППП; виконання обов’язкового висновку щодо формули реалізації запланованих до фінансування проектів у розмірі понад 300 млн злотих із державного бюджету (так званий “тест ППП”); виявлення ринкового попиту та можливого впровадження системи гарантій та поруки для державного та приватного секторів, а також інших можливих фінансових інструментів, що зменшують витрати на підготовку та реалізацію проектів ППП; розробка та впровадження, за необхідності, галузевих та регіональних стратегій розвитку ППП.

Уряд сподівається, що реалізація визначених у згаданій програмі заходів має забезпечити відчутні результати. До кінця 2020 р., зокрема, заплановано і укласти 100 нових контрактів ППП; підняти частку інвестицій, виконаних за цією моделлю, не менше ніж до 5% вартості всіх інвестицій; збільшити кількість успішно завершених проектів. Відзначено, що при реалізації публічно-приватного партнерства ключовим питанням є створення централізованої системи управління ППП на рівні урядових структур та її ефективне функціонування. Такий підхід забезпечить узгоджені та скоординовані дії, однозначну відповідальність за ефективність політики ППП та усунення дублювання діяльності з боку публічної адміністрації.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Вивчення польського досвіду публічно-приватного партнерства свідчить, що ППП є об'єктивним процесом, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований лише в наші дні внаслідок зростання попиту на публічні послуги та уваги до оптимізації процесу їх надання при дефіциті бюджетних коштів.

ППП стало однією із важливих форм впровадження інфраструктурних проектів за останні кілька десятиліть. Розвиток ППП у Польщі підтверджує висновки, зроблені з досвіду розвинених європейських країн, що ініціативи ППП за умови, якщо вони є правильно побудованими та впровадженими, можуть принести багато користі владі, громадськості та бізнесу. Найбільш важливим із позитивних наслідків є підвищення ефективності використання ресурсів. Внаслідок співпраці скорочуються цикли проектів та стимулюється якість та результативність інфраструктурних послуг. ППП сприяє інноваціям у розвитку інфраструктури, збільшенню зайнятості, звільняє публічний сектор від ризиків, пов'язаних із інвестиційними процесами та пошуком джерел фінансування.

Водночас аналіз польського досвіду підтверджує й необхідність врахування не лише позитивних, а й можливих негативних наслідків ППП. Активність ринку ППП є наслідком складного поєднання факторів, серед яких суттєву роль відіграють інституційне забезпечення та позиція публічного сектору і його здатність залучити до партнерства бізнес, а також мати підтримку громадськості.

#### **Список використаної літератури**

1. Aktualizacja bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP i raportu o rynku PPP // Platforma współpracy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : [http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosc/Strony/Bazy\\_projektow\\_PPP.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosc/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx) (date of using: 05.01.2019).
2. Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : <https://www.mii.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-partnerstwa-publiczno-prywatnego/> (date of using: 10.01.2019).
3. Herbst I., Jadach-Sepio A., Korczycki T. Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce. Warszawa, 2013. 70 s.
4. Cheda J. Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim // Zarządzanie snowacyjne w gospodarce I biznesie. 2013. № 1 (16). S. 39—51.
5. Dziembowski Z. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania. Warszawa : Samorządowe Fund Rozwoju Demokracji Lokalnej. 1991. 46 s.
6. Kulesza M. Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne // Finanse Komunalne. 2003. № 2. S. 3—10.
7. Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście EURO 2012 / pod redakcją Ewy Grzegorzewskiej-Mischka. Gdańsk : VM Media, 2010. 136 s.
8. Brzozowska E. Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty. Warszawa : CeDeWu.pl, 2010. 251 s.

9. Łakomy M. Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce // Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. 2012. № 30: Makro- i mikroekonomiczne zagadnienia gospodarowania, finansowania, zarządzania. S. 65—77.

10. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691420> (date of using: 20.12.2018).

11. Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250866> (date of using: 20.12.2018).

12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250867> (date of using: 20.12.2018).

13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 roku w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250868> (date of using: 20.12.2018).

14. Асистенка на Хари Потер писала на Закона за публично-частните партньорства. URL : <https://www.pariteni.bg/?tid=40&oid=170097> (дата обращения: 15.12.2018).

15. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090190101/U/D20090101Lj.pdf> (date of using: 22.01.2019)

16. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190101> (date of using: 22.01.2019).

17. Zaleczna M. Bariery wykorzystania PPP w Polsce w rozwoju przestrzeni miejskiej // Acta Universitatis Lodzianis. Folia oeconomica. 2010. № 243. S. 77—89.

18. Zysko R. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego // Zeszyty Naukowe WSEI. 2012. № 5(2/2012). S. 133—156 (Seria: Ekonomia).

19. Raport “Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009 – 2011”. Warszawa, 2012. 199 s.

20. Biuletyn Zamówień Publicznych // Urząd Zamówień Publicznych. URL : <https://bzp.uzp.gov.pl/> (date of using: 22.01.2019).

21. Mysiorski B. Potrzebujemy więcej partnerstwa publiczno-prywatnego // Forbes. URL : <https://www.forbes.pl/opinie/partnerstwo-publiczno-prywatne-w-polsce/x63pzs9> (date of using: 15.01.2019)

22. Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r. Warszawa, 2018. 142 s.

23. Wizja zrównowoczonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050. Warszawa, 2012. 84 s.

24. Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego : Załącznik do uchwały № 16/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. URL : <https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosc/Documents/Polityka%20PPP.pdf> (date of using: 30.01.2019).

Статтю подано: 11.02.2019

Статтю схвалено: 21.03.2019

**Lakhyzha Mykola Ivanovych**

*Professor, Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine*

ORCID: 0000-0001-8676-4578

e-mail: lahisha@ukr.net

**Yehorycheva Svitlana Borysivna**

*Professor, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Management, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-7829-7073

e-mail: yehorycheva.sb@gmail.com

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF POLAND:  
FORMATION AND DEVELOPMENT**

**Problem setting.** Nowadays, many public-private partnership (PPP) projects are being implemented in post-communist countries, one of the most successful of which is the Republic of Poland. The concept of PPP is used to refer to the collaboration of public and private entities to perform public sector tasks. At the same time, attention is drawn not only to the use of funds but also to the knowledge, experience, technologies of private structures. Thus, it is a partnership - an equal relationship aimed at solving public problems that is useful for the whole society.

Appeal to the study of the PPP foreign experience is needed to form an objective vision of the advantages and disadvantages of this phenomenon and to develop recommendations for the use of public-private partnership to address existing socio-economic problems and modernize public administration.

**Recent research and publications analysis.** The essence of the mechanism of public-private partnership and its features in Ukraine and other countries was fruitfully investigated by Ukrainian scientists from the point of view of economics, law, and sociology. Significant attention is paid to the development of public-private partnerships by the representatives of the science of public administration.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The Polish experience of the formation and development of public-private partnership has not yet been the subject of special study by Ukrainian scientists. In particular, it is important to trace the genesis of the PPP in the Republic of Poland, to identify the problems that arose during the development and implementation of its regulatory framework, to disclose the paths and the mechanisms of PPP optimization nowadays.

**Paper main body.** Analyzing the source research base, the authors highlight the publication of documentary and statistical data on the state of the PPP in Poland, which are updated annually. The issue of PPP is quite popular and is covered both in monographic studies, manuals and methodological materials, as well as in periodical scientific publications.

It is emphasized that institutionalization of public-private partnership in the Republic of Poland was carried out taking into account both foreign and domestic experience. The implementation of the first private sector investment in the public sector in Poland in the 1990's

was based on a variety of legal bases. In 2003, Poland began work on the creation of a special legal act for the regulation of public-private partnership. The goal of Polish legislators was to create a clear legal framework for attracting private investment into the public sector, especially in the area of infrastructure, as well as to remove barriers and to reduce potential risks.

The authors analyze the positive and negative features of the 2005 Law on Public-Private Partnership, outline the reasons for its inactivity, and indicate the directions of work on the draft new law, which was carried out taking into account EU standards and the views of Polish businessmen and the public.

The new Law on Public Private Partnership (December 19, 2008) is described as much more liberal, systemic, framework and easier to use. Its norms are aimed at providing freedom to the stakeholders in the formation of the PPP, while protecting legitimate public and private interests.

It is shown the development of the PPP in 2005 – 2018, which is described as slow. For the purposes of this research, the projects carried out in accordance with the Law on Public-Private Partnership of 19 December 2008, the Law on Concessions for Construction Works and Services of 9 January 2009 and the new Law on Concessions of 21 October 2016 were analyzed. During this time, in Poland development of 536 PPP projects was announced, of which 406 projects were brought to the organizational procedure. As a result of all initiated projects, 140 agreements were concluded (26,12% of the initial number), of which 126 went to the implementation stage, while 14 were not executed. The most projects were being prepared in the spheres of sport and tourism, transport infrastructure, energy, water and sewage, health, transport services, telecommunications.

The development of a public-private partnership remains an important task for the Republic of Poland that has been confirmed on the basis of an analysis of the state documents, in particular, “Government Policy in the Field of Public-Private Partnership Development”.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** The PPP development in Poland proves the conclusions drawn from the experience of the developed European countries that the initiatives of the PPP, properly designed and implemented, can bring many benefits to the authorities, the public, and to the business. The most important of the positive effects is the increased efficiency of the use of resources. As a result of cooperation, the cycle of projects is reduced and the quality and effectiveness of the infrastructure services are stimulated. The PPP promotes innovation in infrastructure development, increases employment, and relieves the public sector from the risks associated with investments and the search for funding. At the same time, the analysis of Polish experience confirms the need to take into account not only the positive effects of PPP, but also possible negative ones.

The PPP market activity is a result of a complex combination of factors, including institutional support and the public sector attitude, its ability to engage business in partnerships and to have public support.

**Key words:** Republic of Poland; public-private partnership; legislation; public administration; territorial self-government; private partners; concession; public services; projects.

### References

1. Aktualizacja bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP i raportu o rynku PPP. (2018). *Platforma współpracy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*. URL : [http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy\\_projektow\\_PPP.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx).

2. Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. (2019). URL : <https://www.miiir.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-partnerstwa-publiczno-prywatnego/>.
3. Herbst, I., Jadach-Sepiolo, A., Korczyński, T. (2013). *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*. Warszawa. 70 p.
4. Cheda, J. (2013). Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim. *Zarządzanie ssnowacyjne w gospodarce I biznesie*, №1 (16), pp. 39-51.
5. Dziembowski, Z. (1991). *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*. Warszawa : Samorządowe Fund Rozwoju Demokracji Lokalnej. 46 p.
6. Kulesza, M. (2003). Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne. *Finanse Komunalne*, № 2, pp. 3-10.
7. Grzegorzewskiej-Mischka, E. (Eds.) (2010). Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście EURO 2012. Gdansk : VM Media. 136 p.
8. Brzozowska, K. (2010). *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*. Warszawa : CeDeWu.pl. 251 p.
9. Łakomy, M. (2012). Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, № 30: Makro- i mikroekonomiczne zagadnienia gospodarowania, finansowania, zarządzania, pp. 65-77.
10. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. (2005). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691420>.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. (2006). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250866>.
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. (2006). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250867>.
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 roku w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (2006). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250868>.
14. Асистенка на Хари Потер писала на Закона за публично-частните партньорства. (2012). URL : <https://www.pariteni.bg/?tid=40&oid=170097> [in Russian].
15. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. (2009). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090190101/U/D20090101Lj.pdf>.
16. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. (2008). URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190101>.
17. Zaleczna, M. (2010). Bariery wykorzystania PPP w Polsce w rozwoju przestrzeni miejskiej. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia oeconomica*, № 243, pp. 77- 89.
18. Zysko, R. (2012). Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: EKONOMIA*, № 5(2/2012), pp. 133-156.
19. Raport “Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009 – 2011”. (2012). Warszawa. 199 p.

20. Biuletyn Zamówień Publicznych. (2018). *Urząd Zamówień Publicznych*. URL : <https://bzp.uzp.gov.pl/>.
21. Mysiorski, B. (2015). Potrzebujemy więcej partnerstwa publiczno-prywatnego. *Forbes*. URL : <https://www.forbes.pl/opinie/partnerstwo-publiczno-prywatne-w-polsce/x63pzs9>.
22. *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2018 r.* (2018). Warszawa. 142 p.
23. *Wizja zrównowalonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050.* (2012). Warszawa. 84 p.
24. Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego : Załącznik do uchwały nr 16/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (2017). URL : <https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Polityka%20PPP.pdf>.

*Paper submitted: 11.02.2019*

*Paper accepted: 21.03.2019*

**Цитування:** Лахижа М. І., Єгоричева С. Б. Публічно-приватне партнерство у Республіці Польща: становлення та розвиток // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1(58) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 36—51. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168700>).

**Citation:** Lakhzyha, M. I., Yehorycheva, S. B. (2019). Publichno-pryvatne partnerstvo u Respublitsi Polshcha: stanovlennia ta rozvytok. *Efficiency of Public Administration*, Issue 1(58), pp. 36-51. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168700>).

\