



Marta Kołodziej-Hajdo

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Zarządzania
Katedra Ekonomii, Finansów i Zarządzania Środowiskiem
mkolodz1@zarz.agh.edu.pl

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO NARZĘDZIE NOWOCZESNEGO ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI

Streszczenie: Realizacja zadań statutowych przez podmioty sektora publicznego w ostatnich latach stanowi wiele wyzwań. Wśród najważniejszych jest niewystarczający poziom środków budżetowych i nieefektywne zarządzanie organizacją. Z tego powodu coraz większą popularnością cieszy się realizacja projektów publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to długofalowa współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, która jest przykładem nowoczesnego zarządzania w organizacjach publicznych. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, że partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy między dwoma różnymi sektorami dostarcza m.in. narzędzi do efektywnego zarządzania organizacją. W artykule wykorzystano dorobek literatury polskiej i obcej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego i nowoczesnych narzędzi zarządzania organizacjami publicznymi, uzupełniony przez refleksje i doświadczenia autorki w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, zarządzanie organizacjami publicznymi, usługi publiczne.

Wprowadzenie

Rozwinięte gospodarki rynkowe Europy i świata od wielu lat wykorzystują różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego, których celem jest bardziej efektywne i skuteczne zarządzanie organizacjami publicznymi. Spowodowało to konieczność zmiany zasad funkcjonowania i zarządzania tymi organizacjami w kierunku poprawy jakości i dostępności usług oraz lepszego wykorzystania

zasobów publicznych. Ukłon poszedł zatem w kierunku sektora prywatnego, z którym współpraca powinna zaowocować implementacją wiedzy, umiejętności i rozwiązań w zakresie zarządzania organizacją. Podejście to wpisuje się zatem w koncepcję nowoczesnego publicznego zarządzania, której jednym z elementów jest wdrażanie takich instrumentów zarządzania organizacjami publicznymi, aby eliminować nieefektywną alokację publicznych zasobów oraz produkować i dostarczać dobra i usługi publiczne w najbardziej efektywny sposób.

Celem artykułu jest wskazanie, że partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma współpracy dwóch odmiennych pod wieloma względami sektorów, stwarza zwłaszcza w Polsce organizacjom publicznym nie tylko możliwość jak najlepszego wykonywanie zadań publicznych, ale dostarcza wiedzy, umiejętności i narzędzi do efektywniejszego zarządzania organizacją. W artykule wykorzystano dorobek polskiej i zagranicznej literatury z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego i nowoczesnych narzędzi zarządzania organizacjami publicznymi, uzupełniony własnymi rozważaniami i doświadczeniem z udziału w projektach realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym.

1. Istota i determinanty partnerstwa publiczno-prywatnego

Pomimo wielu lat funkcjonowania na świecie tego rodzaju współpracy międzysektorowej, do tej pory nie ma ujednoczonej, powszechnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Koncepcja ta interpretowana jest w poszczególnych krajach i przez poszczególnych badaczy tematu bardzo różnie. Powodem tego jest fakt, iż badania w tej dziedzinie prowadzone są w naukach prawa czy ekonomii, ale pojęciem tym operuje się również w prawodawstwie wielu krajów, występuje też w dokumentach różnych organizacji międzynarodowych. Porównując definicje pojawiające się w literaturze (tabela 1), można wskazać powtarzające się elementy dotyczące rodzaju więzi, uczestniczących podmiotów, przedmiotu czy rodzaju potencjału wnoszonego do partnerstwa.

Tabela 1. Zestawienie elementów składowych wybranych definicji PPP

Źródło	Rodzaj zależności	Podmioty	Przedmiot	Potencjał	Czas	Środki finansowe
1	2	3	4	5	6	7
The National Council for Public-Private Partnership	porozumienie oparte na umowie	jednostka publiczna, podmiot prywatny	dostarczanie usług, udostępnianie obiektów	umiejętności i zasoby	–	–

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
J. Zysnarski	opcje współpracy	sektory	inne przedmioty, aniżeli infrastruktura	–	krótszy horyzont czasu	
Green paper on PPP	forma współpracy, kształtowanie stosunków	sektor publiczny, sektor prywatny	dostarczenie określonej usługi, budowa infrastruktury	ponoszenie ryzyka, kontrola ryzyk	–	zapewnienie finansowania
Europejski Bank Inwestycyjny	ogólna nazwa związków, szeroki zakres wzajemnych relacji	sektor prywatny, organizacje publiczne	dostarczanie aktywów i usług	użycie doświadczenia sektora prywatnego	–	użycie środków sektora prywatnego
A. Gajewska-Jedwabny	jakikolwiek związek	sektor publiczny, sektor prywatny	uzyskanie oczekiwanych wyników	podział ryzyka, podział korzyści	średni lub długoterminowy	–
M. Moszoro	współpraca	podmioty prywatne, podmioty publiczne	usługi użyteczności publicznej	podział korzyści, podział ryzyka	–	zaangażowanie obu podmiotów

Źródło: Fic i Wysocki [2011, s. 72]; Moszoro [2005, s. 49] *Guidebook of Promoting Good Governance in Public-Private Partnership* [2007, s. 1]; *Rola EBI w partnerstwach publiczno-prywatnych* [2004, s. 1].

Partnerstwo publiczno-prywatne można rozpatrywać w trzech kategoriach: jako ruch, czyli zbiór wartości lub ideologię, które stanowiły podstawę działań podejmowanych w celu uzyskania określonych skutków, po drugie, jako subdyscyplinę naukową i przedmiot badań, po trzecie, jako zbiór praktyk, które możemy zaobserwować w ostatnio przeprowadzonych reformach sektora publicznego w różnych krajach [McLaughlin i in. (red.), 2005, s. 35].

W Polsce współpraca między sektorem publicznym i prywatnym, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, została uregulowana od strony prawnej ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r., która wskazuje, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2008]. Oznacza to zatem szeroko rozumianą formę współpracy dwóch sektorów: publicznego i prywatnego. Dzięki temu realizowane są różnorakie cele, a przede wszystkim:

- finansowanie publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych kapitałem prywatnym,
- rozłożenie ryzyka związanego z infrastrukturalnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi pomiędzy strony partnerstwa,

- przyspieszenie rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych,
- polepszenie jakości świadczonych usług publicznych [Brzozowska, 2006, s. 23].

Według Komisji Europejskiej należy tę formułę definiować jako „partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym do celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny. Partnerstwo publiczno-prywatne uznaje, że obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi oraz infrastruktura publiczna są realizowane w sposób najbardziej efektywny gospodarczo” [Wytyczne dotyczące udanego..., 2003, s. 17]. Obok wykorzystania potencjału każdego z podmiotów, ten rodzaj partnerstwa cechuje odpowiednia alokacja ryzyka pomiędzy partnerami, na co zwraca uwagę M. Moszoro, który pisze, że partnerstwo publiczno-prywatne należy rozumieć „jako przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających” [Moszoro, 2005, s. 49].

Biorąc pod uwagę prezentowane ujęcia, partnerstwo publiczno-prywatne jest porozumieniem pomiędzy stronami, z których jedna reprezentuje sektor publiczny, a pozostałe (jedna bądź więcej) sektor prywatny, i które zgodziły się współpracować w kierunku realizacji wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem wspólnych środków. Ponadto wspólnie ponoszą odpowiedzialność i ryzyka oraz partycypują w osiągniętych korzyściach.

Samorządy, które realizują partnerstwo publiczno-prywatne, całkowicie zmieniają swoją rolę, z dostawców infrastruktury, która ma służyć realizacji zadań publicznych, stają się dostawcami usług. Zmiana ta wpisuje się w koncepcję nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym, która oznacza wprowadzanie reguł, metod i koncepcji zarządzania wykorzystywanych przez sektor prywatny do zarządzania w sektorze publicznym.

2. Korzyści z partnerstwa publiczno-prywatnego

Współpraca między organizacjami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przynosi wiele korzyści zarówno sektorowi publicznemu, jak i prywatnemu, ale należy tutaj pamiętać także o głównych odbiorcach dostarczanych usług, czyli społeczeństwie. Wśród najważniejszych korzyści należy wymienić:

-
- możliwość realizacji całościowego projektu bez konieczności dzielenia go na etapy,
 - wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie technologii czy zarządzania,
 - skrócenie czasu oraz kosztów realizacji przedsięwzięć,
 - transfer ryzyka,
 - dostęp do wiedzy, doświadczeń i technologii często zarezerwowany jest jedynie dla sektora prywatnego,
 - ograniczenie zatrudnienia w administracji publicznej,
 - usprawnienie procesu zarządzania organizacją publiczną,
 - możliwość wygenerowania dodatkowych źródeł finansowania przedsięwzięcia bez naruszania ograniczeń budżetowych,
 - motywację stron do racjonalnego wydatkowania środków i pozyskiwania zysków,
 - w przypadku partnera prywatnego korzyścią może być także poprawa jego sytuacji rynkowej, przez co może zyskać nowe źródła zysków w przyszłości,
 - wyższą jakość i poziom usług publicznych oferowanych społeczeństwu.

Najważniejszą zaletą jest jednak to, że w ramach współpracy międzysektorowej realizowanej w formie partnerstwa publiczno-prywatnego występuje wiele rozmaitych sposobów ułożenia relacji, adekwatnie do specyfiki i uwarunkowań przedsięwzięcia.

Reasumując dotychczasowe rozważania, w literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy kluczowe grupy efektów z realizacji formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Dwa pierwsze: efekty bezpośrednie i kreacja wiedzy występują po stronie sektora publicznego, trzeci – efekty społeczne – dotyczy beneficjentów projektu. Pierwsza grupa, efekty bezpośrednie, to przede wszystkim nabywanie zasobów i usprawnienie zarządzania w organizacjach publicznych. Korzyści z nabywania wiedzy związane są z uczeniem się organizacji publicznej, przepływem *know how* i innowacji podczas trwania partnerstwa publiczno-prywatnego. Ostatnia grupa efektów nie występuje w przypadku realizacji przedsięwzięć przez sektor prywatny i w ogóle nie jest uwzględniana. W przypadku projektów adresowanych do społeczeństwa pojawia się wymierna korzyść dla grup korzystających z usług publicznych, są też tzw. efekty zewnętrzne, które często przesądzają o tym, czy inwestycja publiczna powinna być realizowana, czy też nie [Zhang, 2009, s. 21].

Obok wymienionych korzyści, które czynią koncepcję partnerstwa publiczno-prywatnego pewnym remedium na wiele problemów sektora publicznego w kontekście realizacji zadań publicznych, mogą pojawić się zagrożenia, które mogą spowodować, że nie zostaną zrealizowane cele tej współpracy. Ponadto spada kontrola tych przedsięwzięć przez sektor publiczny. Problemem jest także poziom wiedzy prawnej i dotyczącej efektywności przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego po stronie podmiotu publicznego.

3. Poziom upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Dziesiątki lat funkcjonowania Polski z dala od gospodarki wolnorynkowej spowodowały ogromne zapotrzebowanie na inwestycje, których zadaniem jest dostarczanie usług publicznych. W.M. Orłowski stwierdza, że według danych GUS i porównań międzynarodowych „majątek trwały służący temu celowi w Polsce jest z jednej strony stosunkowo skromny (stanowi równowartość około 45% PKB, wobec typowego w Europie Zachodniej poziomu 50% PKB), z drugiej strony zaś w ogromnym stopniu zużyty (według GUS skala wynosi 46% PKB). Dodatkowo zapotrzebowanie na dobra publiczne będzie w następnych latach silnie wzrastać wraz z rozwojem gospodarczym” [Orłowski, 2011, s. 10]. Aby na przestrzeni następnej dekady dostosować nasz poziom usług publicznych do poziomu zachodnioeuropejskiego, jak stwierdza dalej autor, potrzebne są nakłady inwestycyjne na poziomie ok. 5,1% PKB rocznie. Biorąc zatem pod uwagę możliwości finansowe sektora publicznego, a z drugiej strony wymagane wydatki inwestycyjne, roczna luka finansowa w latach 2011-2022 wahać się będzie w przedziale 116 mld zł-197 mld zł [Orłowski, 2011, s. 15-16]. Realizacja inwestycji na tym poziomie wymaga poszukiwania źródeł finansowania w sektorze prywatnym poprzez prywatyzację części sektora bądź pozyskiwanie kapitału od sektora prywatnego według koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podsumowując całą analizę autor stwierdza: „z jednej strony w Polsce niewątpliwie istnieje duży potencjał rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, z drugiej rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego wymagałby wzrostu kompetencji, doświadczenia, umiejętności planowania i kontroli efektywności projektów w sektorze publicznym” [Orłowski, 2011, s. 17].

Obecnie nawiązanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym może odbywać się na podstawie dwóch podstawowych aktów prawnych, wspomnianej już ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 r. [Ustawa o koncesji]. Wcześniej, pod regulacjami ustawy z 2005 r., pomimo wielu prób nie udało się uruchomić żadnego projektu.

Po wprowadzeniu zmian legislacyjnych już w pierwszej połowie 2010 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pojawiło się wiele ogłoszeń o uruchomieniu procedur przetargowych na wyłonienie partnera prywatnego. Jednak na przestrzeni czterech lat obowiązywania nowych przepisów, czyli lat 2009-2012, rzeczywista ilość przedsięwzięć, dla których ogłoszono postępowanie na wybór partnera prywatnego, zamknęła się liczbą 176.

Tabela 2. Liczba ogłoszeń o wybór partnera/koncesjonariusza w latach 2009-2012

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
1	Przedsięwzięcia PPP	8	22	18	42
2	Koncesje	33	39	24	19
3	Razem	41	62	42	61

Źródło: *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym...* [2013, s. 28].

Jak zatem wskazuje tabela, ta forma realizacji przedsięwzięć zyskuje coraz więcej zwolenników w sektorze publicznym. Zauważalna jest także zmiana struktury co do rodzaju umowy z koncesji na rzecz przedsięwzięć realizowanych zgodnie z umową partnerstwa publiczno-prywatnego. Biorąc pod uwagę strukturę podmiotową, do tej pory jedynym zleceniodawcą był samorząd terytorialny, reprezentowany głównie przez gminy (ok. 80% wszystkich analizowanych postępowań). Jeśli chodzi natomiast o strukturę przedmiotową partnerstwa publiczno-prywatnego przedsięwzięć w Polsce, różni się ona dość istotnie od struktury projektów, które są realizowane w Europie i na świecie. Rozbieżności wynikają przede wszystkim z dwóch zasadniczych przyczyn: szczebla podmiotu publicznego w hierarchii sektora publicznego (w Polsce, jak wspomniano, są to głównie gminy, na świecie poziom centralny i regionalny), a co za tym idzie wielkości budżetu projektów (w naszym kraju dominują projekty wartościowo niewielkie między 1 mln zł a 5 mln zł).

Analizując natomiast model współpracy, dominującą formą jest koncesja. Tylko w przypadku 3% rozważane było utworzenie spółki celowej [*Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym...*, 2013, s. 32]. Powodem tego stanu rzeczy jest słabe przygotowanie merytoryczne sektora publicznego do realizacji tego typu przedsięwzięć. Także od strony prawnej występuje brak przejrzystości w obowiązujących przepisach. Wymagane są dalsze działania legislacyjne w tym zakresie, zwłaszcza dotyczące m.in. prawa zamówień publicznych.

Podsumowując rozwój formuły partnerstwa publiczno-prywatnego wśród organizacji sektora publicznego i prywatnego należy stwierdzić, że w Polsce:

- dominują projekty małe,
- badania rynku wskazują, że w kolejnych latach średnia wartość projektów będzie rosła,
- brak udziału podmiotów publicznych szczebla centralnego w realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego,

- nadal istnieje mała przejrzystość przepisów prawnych obowiązujących w formule partnerstwa publiczno-privatnego [*Raport o partnerstwie publiczno-privatnym...*, 2013, s. 34-35].

Przed wszystkim jednak na polskim rynku partnerstwa publiczno-privatnego potrzeba dobrych przykładów, które uaktywniłyby sektor publiczny zwłaszcza szczebla regionalnego i centralnego oraz sektor prywatny w tym obszarze. Jest to szczególnie istotne w okresie znacznych ograniczeń budżetowych, a z drugiej strony, jak już wskazywano, ogromnych potrzeb inwestycyjnych w obszarze usług publicznych.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania wskazują słuszność stosowania formuły partnerstwa publiczno-privatnego jako instrumentu nowoczesnego zarządzania organizacjami publicznymi w aspekcie świadczenia usług publicznych. Wpływa to na podstawową korzyść, jaką jest lepsze i efektywniejsze działanie jednostek sektora publicznego w obszarze realizacji zadań statutowych podmiotu. Wprowadzenie tego narzędzia pozwala zmienić orientację zarządzania organizacjami publicznymi ze zwracania uwagi jedynie na poziom środków publicznych na konkurencyjność i efekty.

Partnerstwo publiczno-privatne pozwala bowiem na:

- odchudzenie publicznej administracji,
- zastępowanie rządzenia współzarządzaniem,
- ukierunkowanie procesu podejmowania decyzji na misję i założone cele,
- zastępowanie rozdzielania funduszy publicznych efektywnym poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania,
- promowanie mechanizmu rynkowego kosztem mechanizmów biurokratycznych.

Podstawową zaletą struktury partnerstwa publiczno-privatnego jest możliwość wykorzystania wiedzy i umiejętności partnera prywatnego, tak aby w maksymalnym zakresie uzupełniały doświadczenie partnera publicznego. Sektor publiczny dysponuje potencjałem, którego wartość poprzez połączenie z kwalifikacjami sektora prywatnego może zostać wielokrotnie zwiększona.

Literatura

- Brzozowska K. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Fic D., Wysocki R. (2011), *Partnerstwo publiczno-prywatne – aspekt instytucjonalizacji w samorządzie terytorialnym* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 687, Szczecin.
- Guidebook of Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships* (2007), New York-Geneva.
- Hausner J. (red.) (2013), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.
- McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E. (red.) (2005), *New Public Management, Current trends and future prospects*, London-New York.
- Moszoro M. (2005), *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w strefie użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Orłowski W.M. (2011), *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa.
- Rola EBI w partnerstwach publiczno-prywatnych* (2004), Europejski Bank Inwestycyjny.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101, nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* (2003), Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny, Polityka Regionalna, Bruksela.
- Zhang Z., Jia M. (2009), *When Does Trust Influence Cooperation Effects in Public-Private Partnership?*, „SAM Advanced Management Journal”, Summer.
- [www 1] <http://www.centrum-ppp.pl> (dostęp: 12.02.2014).
- [www 2] <http://www.mg.gov.pl> (dostęp: 28.01.2014).

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A TOOL OF MODERN MANAGEMENT OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Summary: Implementation of statutory duties by public sector entities in recent years, is facing many challenges. Among the most important is the insufficient level of budgetary resources and ineffective management of the organization. For this reason, in the last few decades, gaining popularity implementation of public projects in the formula of public-private partnership. It is a long-term cooperation between the public and private sectors, which is an example of modern management of public organizations. The aim of this article is to point out that public-private partnerships as a form of cooperation between the two different sectors, poses for public organizations not only be able to make

the best performing public functions, but provides the knowledge, skills and tools for effective management of the organization. The article uses the achievements of Polish and foreign literature in the field of public-private partnerships and modern management tools public organizations, supplemented by their own reflections and experience in the implementation of public-private partnership.

Keywords: public-private partnership, the management of public organizations, public services.