



Wiesław Tereszko

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Organizacjami, Kadrami
i Prawa Gospodarczego
wieslaw.tereszko.661@zarz.agh.edu.pl

Monika Pec

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem
monika.pec.656@zarz.agh.edu.pl

WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI Z SEKTORÓW PUBLICZNEGO I BIZNESOWEGO PRZY TWORZENIU WARTOŚCI DLA INTERESARIUSZY NA PRZYKŁADZIE PROJEKTÓW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Streszczenie: Dzisiejsze otoczenie, normy, przepisy, środowisko, postrzeganie przez przyzmat korzyści to elementy stymulujące działalność organizacji. Poszukując nowych sposobów działania, organizacje tworzą nowe wartości, które determinują nową postawę wobec korzystania z zewnętrznych zasobów. Wyzwaniem dzisiejszych czasów stało się tworzenie modeli biznesowych z perspektywy szerszej niż własna organizacja. Efektem takiego podejścia jest zmiana zachowania organizacji, a celem zintegrowanie różnych dziedzin wiedzy i doświadczenia. Jest to równoznaczne z dostępem do najlepszych zasobów, najnowszych rozwiązań, niezależnie od tego, kto będzie ich właścicielem. Coraz chętniej wykorzystywanym modelem współpracy staje się partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), opierające się na organizacjach z sektora publicznego i biznesu.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest długoterminowym procesem polegającym na łączeniu kapitałów, doświadczenia, umiejętności w realizacji zadań publicznych przez partnera prywatnego, dotychczas należących do podmiotu publicznego [Książek i Wereda, 2012, s. 133]. We wspólnych działaniach w ramach projektów PPP organizacje przekraczają potencjały własnych zasobów, tworząc nowe wartości.

W artykule autorzy wskazują PPP jako nową formę wspólnych działań przy tworzeniu wartości będącej celem projektów PPP. Właśnie wartość, właściwe jej określenie, co jest istotą projektu PPP, może stanowić o jego przyszłym sukcesie lub porażce. Analiza dotychczasowych projektów PPP pozwoli ocenić wpływ umiejętnego określenia celu (wartości) projektu PPP na jego realizację.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca z podmiotami publicznymi, tworzenie wartości, nowe modele współpracy, innowacyjne zarządzanie publiczne.

JEL Classification: J51.

Wprowadzenie

Płynność i osiągalność technologii oraz wiedzy umożliwia globalizacja, a także niewymagający wysiłku dostęp do wszelkich sektorów gospodarki. Posiadane zasoby nie są przeszkodą, priorytetem staje się umiejętność gromadzenia zasobów niezbędnych przy tworzeniu nowej wartości rynkowej. Wyobrażenie siebie jako uczestnika rynków złożonych, dynamicznych systemów staje się najważniejszym wyzwaniem i potrzebą, jaką należy sformułować w procesie myślenia. Firmy podążające za rynkiem stawiają na rozwój, lepiej wykorzystując własne zasoby, jednak coraz częściej stają się one niewystarczające, w związku z czym organizacje poszukują wsparcia zewnętrznego. Tworzenie wartości dla interesariuszy, przede wszystkim dla właścicieli i klientów, jest jednym z kluczowych celów i wyzwań organizacyjnych [Łada i Kozarkiewicz, 2010].

Najważniejszym wyzwaniem dla organizacji staje się tworzenie modeli biznesowych z myślą o całościowym końcowym efekcie. Współpraca jest sposobem na powiększanie wartości poprzez jej korelację i efekty synergii [Kozarkiewicz, 2014].

Celem artykułu jest analiza rynku PPP w Polsce na przestrzeni lat 2009-2018 oraz ocena poprawności w określaniu celu i zadań jako głównej wartości, będącej istotą oraz wyznacznikiem sukcesu projektów PPP. Artykuł oparto na przeglądzie wybranej literatury, informacjach dostępnych na rządowych stronach informujących o projektach PPP oraz własnych rozważaniach i doświadczeniu.

1. Charakterystyka sektora publicznego i biznesowego

Organizacje sektora publicznego muszą dążyć do jak najwyższego poziomu świadczonych usług oraz do doskonalenia swoich systemów zarządzania [Wysocki, 2007]. Głównym celem tych organizacji jest świadczenie usług o najwyższej jakości oraz profesjonalna obsługa klientów instytucjonalnych i indywidualnych. W przeciwieństwie do biznesowych, organizacje publiczne muszą sobie radzić z równoważeniem i sukcesywnym spełnianiem coraz większych wymagań, mając do dyspozycji ograniczone środki. Nie kreują zysku, co z kolei jest głównym celem w sektorze prywatnym. Oba sektory różnią się istotnie misją, wizją oraz celem swojej działalności. Współpraca tak różniących się organizacji to ogromne wyzwanie, wymagające niezwyklej elastyczności, która wynika m.in. ze współzależnej egzystencji obu sektorów, postępu technicznego oraz rozwoju nauki i gospodarki.

Harmonizacja działań uczestników projektów PPP opiera się na kompetencjach oraz właściwym i efektywnym wykorzystaniu zasobów przy tworzeniu wartości. Obowiązująca ustawa jest jedynie narzędziem określającym podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem biznesowym. Należy podkreślić, iż cel strategiczny jest identyczny dla interesariuszy przedsięwzięcia, a zadania wynikają z zasobów oraz kompetencji wnoszonych do projektu przez jego uczestników. Cele operacyjne (wartość operacyjna) poszczególnych interesariuszy muszą być spójne z celem strategicznym (wartością strategiczną), pełniąc rolę wyłącznie funkcjonalną.

Współpraca zróżnicowanych podmiotów wykorzystujących swoje specjalistyczne zasoby dynamizuje oferowaną wartość strategiczną. Uczestnicy projektów PPP tworzą nowe walory, które wzmacniają lub wprost zwiększają oferowaną w projekcie wartość operacyjną lub strategiczną.

2. PPP jako szczególny rodzaj współpracy

Partnerstwo publiczno-prywatne jest względnie nową formą realizacji zadań publicznych, podlegającą specjalnej regulacji prawnej. Ze względu na obszerność zagadnienia, niejednorodność rozwiązań gospodarczych, a co się z tym wiąże prawnych, brak jest jednej ściśle określonej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Cechy szczególne współpracy ujęto w różny sposób:

- jako wykorzystanie kapitału i doświadczenia sektora prywatnego do dostarczania usług publicznych. Sposób organizacji przedsięwzięcia, forma związku nie są istotne (EBI),
- jako umowę o długim terminie obowiązywania, w której określony jest podział ryzyka i korzyści. Istotnym czynnikiem jest odniesienie tego podziału do umiejętności, możliwości finansowych i doświadczenia (Standard & Poor's),
- jako formę współpracy partnerów, której efektem jest poprawa świadczenia usług publicznych (KE),
- jako zwiększenie wydajności – poprzez ocenę efektów projektów (BdBD),
- wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym (ustawa RP).

Charakterystyczne dla wszystkich definicji są wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego oraz cel, czyli efektywna realizacja założeń współpracy. Podział zadań jest ściśle określony i zgodny z główną działalnością uczestnika PPP:

- partner publiczny – świadczy usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa,
- partner prywatny – prowadzi działalność gospodarczą i osiąga z tego tytułu zyski.

Stosowanie PPP w Europie liczy sobie niewiele ponad 20 lat i jest reakcją na wyzwania w obszarze gospodarki rynkowej. Dynamiczny rynek w przyspieszonym tempie zmienia istniejącą infrastrukturę gospodarczą, za którą nie nadąża infrastruktura publiczna. Potrzeba jej rozbudowy (np. drogi transportu lądowego i wodnego, wodociągi, kanalizacja, placówki zdrowia, kultury i oświaty) powoduje gwałtowny wzrost wydatków państwa i samorządów. Oczekiwania społeczne co do standardu oraz zakresu świadczonych przez państwo oraz samorządy usług są coraz wyższe. PPP pozwala utrzymać poziom inwestycji publicznych na wymaganym poziomie bez zwiększania wydatków państwa i samorządów.

Głównym celem każdego dobrze sformułowanego projektu PPP jest ograniczenie wielkości funduszy publicznych w realizacji inwestycji odnoszących się do standardu świadczenia usług publicznych, zgodnie z rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Ten cel można określić jako wartość operacyjną dla partnera publicznego i wartość strategiczną projektu.

Najczęściej są to projekty inwestycyjne lub eksploatacyjne, realizowane wspólnie na podstawie umowy długoterminowej pomiędzy instytucjami publicznymi oraz podmiotami sektora prywatnego.

Celem głównym (istotą) całego projektu, jego wartością strategiczną jest stworzenie nowoczesnej i innowacyjnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej umożliwiającej świadczenie usług publicznych na najwyższym poziomie. Celem operacyjnym (wartością operacyjną) dla partnera prywatnego jest uzyskanie korzystnego efektu ekonomicznego ujętego w określonych parametrach czasowych i finansowych. W ramach PPP partner prywatny wykorzystuje i umożliwia transfer najnowszej technologii oraz wiedzy, co znacząco wpływa na jego efektywność oraz wynik całego projektu.

3. Projekty PPP w Polsce w okresie 1 października 2009-30 czerwca 2018 r.

Liczba wszczętych postępowań – **506** (czyli wszystkich postępowań zainicjowanych w celu wyłonienia partnera prywatnego lub koncesjonariusza).

Postępowania unikalne – postępowanie zgłoszone jeden raz lub zgłaszane bez istotnych zmian po raz kolejny – liczba ogłaszanych postępowań (536 wszystkich postępowań) jest większa niż unikalnych przedsięwzięć (406 unikalnych postępowań). Są to wszystkie wszczęte postępowania unikalne, w których skład wchodzi: postępowania w toku, umowy realizowane i zrealizowane, umowy rozwiązywane, nierealizowane oraz unieważnione procedury przetargowe.

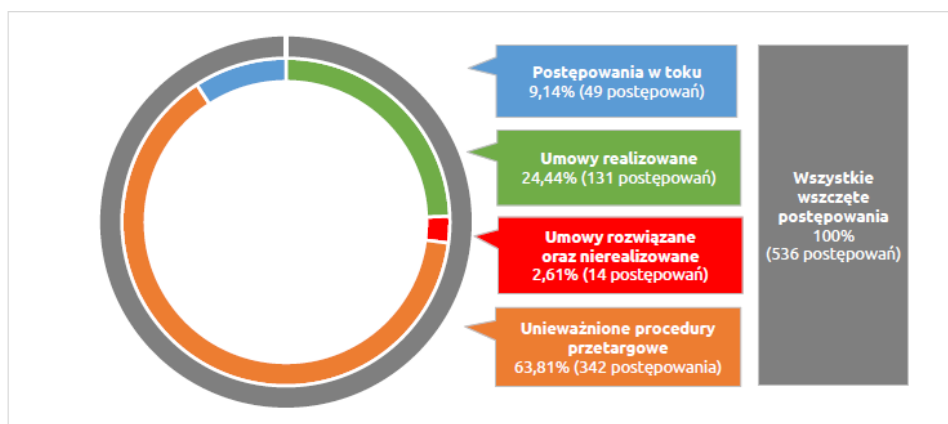
Postępowania w toku, czyli wszystkie wszczęte postępowania, w odniesieniu do których trwa procedura przetargowa. Liczba takich postępowań wynosi 49.

Unieważnione procedury przetargowe to wszystkie wszczęte postępowania, w odniesieniu do których została podjęta decyzja o ich unieważnieniu. Liczba unieważnionych postępowań – 342.

Umowy realizowane i zrealizowane – wszystkie umowy PPP, które są aktualnie realizowane lub zostały zrealizowane zgodnie ze swoimi zapisami – 126.

Umowy rozwiązywane to wszystkie zawarte umowy PPP, które na dzień 30 czerwca 2018 r. rozwiązano zgodnie z umową przed końcem okresu ich wykonania. Liczba rozwiązyanych umów wynosi 11.

Umowy nierealizowane to wszystkie zawarte umowy PPP bez realizacji zgodnie z przyjętymi terminami i założeniami. Nie zostały jednak formalnie rozwiązywane. Liczba umów – 3.

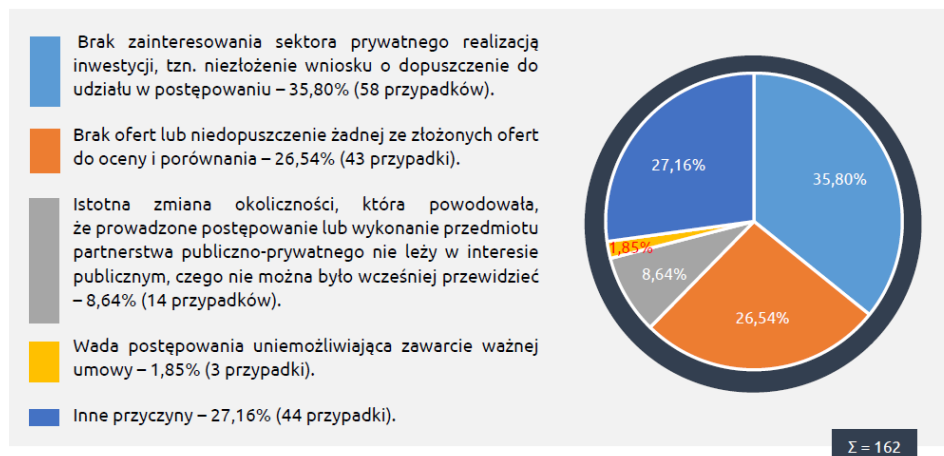


Rys. 1. Liczba wszystkich wszczętych postępowań z uwzględnieniem podziału na aktualny status postępowania

Źródło: Korbus (red.) [2018, s. 23].

Najczęstszą przyczyną powtarzania postępowań był brak zainteresowania sektora prywatnego realizacją przedsięwzięcia proponowanego przez podmiot publiczny (łącznie 35,80% przypadków) już na samym starcie postępowania,

wyrażany przez brak wniosków o dopuszczenie do udziału w nim [Korbus (red.), 2018].



Rys. 2. Przyczyny unieważnienia postępowań, w odniesieniu do których wszczęta została jedna procedura przetargowa

Źródło: Korbus (red.) [2018, s. 25].

Można uznać, że projekty nie stanowiły dla sektora prywatnego wartości od strony biznesowej. Co istotne, w wielu przypadkach pierwsza nieskuteczna próba wyłonienia partnera prywatnego nie skłoniła podmiotów publicznych do zaniechania kolejnych postępowań [Korbus (red.), 2018].

4. Omówienie wyników

Z danych przedstawionych w poprzednim rozdziale wynika, że stosunkowo niewielka część wszczynanych postępowań kończy się wyłonieniem partnera prywatnego za pierwszym razem, a w razie niepowodzenia podmioty publiczne często nie rezygnują z realizacji danego projektu PPP i ponownie ogłaszają postępowanie w zasadniczo niezmiennym kształcie. Około $\frac{3}{4}$ postępowań ogłaszanych w każdym roku stanowi postępowania unikalne, a $\frac{1}{4}$ postępowań jest wszczynana po raz kolejny.

Tabela 1. Zestawienie liczby procedur podejmowanych w celu wyłonienia partnera prywatnego z uwzględnieniem liczby unikalnych postępowań, powtarzających się postępowań oraz wszystkich postępowań

Liczba procedur	Liczba unikalnych postępowań	Liczba powtarzających się postępowań	Liczba wszystkich postępowań
1 procedura	322	0	322
2 procedury	57	57	114
3 procedury	18	36	54
4 procedury	4	12	16
5 procedur	3	12	15
6 procedur	0	0	0
7 procedur	1	6	7
8 procedur	1	7	8
Łącznie	406	130	536

Źródło: Korbus (red.) [2018, s. 26].

Przyczyną braku odpowiedzi sektora biznesowego było takie kształtowanie zapisów umowy, aby strona prywatna ponosiła większą część ryzyka ekonomicznego związanego z realizacją przedsięwzięcia.

Podmioty publiczne, poszukujące partnera prywatnego szczególnie przy stosowaniu procedury zamówienia publicznego, w przypadku braku sukcesu przy pierwszym podejściu zazwyczaj rezygnowały z dalszych prób realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.

Podmioty wszczynające postępowania koncesyjne znacznie częściej podejmowały kolejne próby podejścia do realizacji projektu w pierwotnym kształcie [Korbus (red.), 2018].

PPP to instrument wywiązywania się sektora publicznego ze swoich zadań, np. świadczenia usług użyteczności publicznej przy współpracy z sektorem prywatnym. W związku z zaangażowaniem heterogenicznych organizacji pojawiają się różnego rodzaju ryzyka, np. niebezpieczeństwo przekroczenia zaplanowanych kosztów inwestycyjnych, wymagane pozwolenia, wymogi prawne dotyczące ochrony środowiska, kwestie własnościowe. Najistotniejsze jest ryzyko ekonomiczne, w którym przychody muszą zapewnić zwrot poniesionych nakładów oraz zagwarantować osiągnięcie założonego zysku. Każdy z partnerów powinien przejąć na siebie ten rodzaj ryzyka, który wynika z jego kompetencji. Organizacja publiczna dostarcza dokumentację, zezwolenia, reguluje sprawy własnościowe, a partner prywatny przejmuje na siebie np. ryzyko związane z rynkiem, płynnością finansową. Odpowiedzialny podział ryzyka między partnerów jest najważniejszym, bazowym elementem przy realizacji projektu. Korzyściami z zaangażowania się prywatnych przedsiębiorców w projekty realizowane w ramach PPP są:

- dostęp do innowacyjnych technologii, które ułatwiają rozbudowę infrastruktury i poprawiają jakość usług publicznych,

- prowadzenie inwestycji zgodnie z harmonogramem, bez opóźnień typowych dla podmiotów publicznych mających mniejsze doświadczenie jako przedsiębiorcy,
- przestrzeganie dyscypliny finansowej realizowanych projektów w dążeniu do osiągnięcia możliwie wysokiej stopy zwrotu, w przeciwieństwie do podmiotów publicznych, które nie są przyzwyczajone do zachowań rynkowych.

Podsumowanie

PPP w obecnym kształcie oznacza, iż działalność związaną ze świadczeniem usług publicznych przejmuje sektor prywatny, jednak odpowiedzialność za poziom i dostępność usług nadal jest domeną sektora publicznego zgodnie z obowiązującym prawem.

W przypadku projektów PPP strona publiczna określa specyfikację wyników bez definiowania sposobu jego osiągnięcia. Daje to partnerowi prywatnemu możliwość zastosowania nowoczesnych technologii, dzięki czemu zyskuje najbardziej końcowy użytkownik rozwiązania. Jest to bardzo efektywna metoda optymalizacji kosztów w trakcie życia projektu zgodna z wymaganiami dzisiejszego rynku opartego na współpracy w ramach złożonych systemów, np. ekosystemów biznesowych. Skuteczne wykorzystanie formuły PPP opiera się na tworzeniu rzeczywistej wartości, której zdefiniowanie jest najbardziej czasochłonnym zadaniem. Drugim bardzo ważnym elementem pozostaje umiejętne określenie celów operacyjnych dla uczestników takiego projektu. Jednak określenie kluczowych wskaźników wspólnych dla obu perspektyw – publicznej i prywatnej – jest zadaniem najtrudniejszym. Celowe byłoby pójście za przykładem innych krajów i powołanie instytucji koordynującej działania władz publicznych i prywatnych w ramach projektów PPP. Powyższe zagadnienia mogą stanowić materiał wyjściowy do dalszych badań.

Literatura

- Adner R. (2012), *The Wide Lens. A New Strategy For Innovation*, Penguin Books, London.
- Hausner J. (red.) (2013), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.
- Korbus B. (red.) (2018), *Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2017 r.*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

- Kozarkiewicz A. (2014), *Kontrola tworzenia i apropracji wartości w sieciach międzyorganizacyjnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 344.
- Książek E., Wereda W. (2012), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2.
- Łada M., Kozarkiewicz A. (2010), *Zarządzanie wartością projektów*, C.H. Beck, Warszawa.
- Moore J.F. (2013), *Shared Purpose: A Thousand Business Ecosystems, a Worldwide Connected Community, and the Future*, First Ecosystem, Concord, MA.
- Nambisan S., Sawhney M. (2007a), *The Global Brain: Your Roadmap for Innovating Faster and Smarter in a Networked World*, Wharton School Publishing / Pearson Press, Upper Saddle River, NJ.
- Peltoniemi M. (2004), *Cluster, Value Network and Business Ecosystem: Knowledge and Innovation Approach*, Organisations, Innovation and Complexity: New Perspectives on the Knowledge Economy Conference, September 9-10.
- Peltoniemi M., Vuori E., Laihonen H. (2005), *Business Ecosystem as a Tool for the Conceptualisation of the External Diversity of an Organisation*, Proceedings of the Complexity, Science and Society Conference, University of Manchester.
- Stańczyk-Hugiet E. (2015), *Strategicznie o ekosystemie biznesu*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, nr 32(2).
- Wysocki S. (2007), *Zastosowanie Modelu CAF do modernizacji administracji*, „Poradnik Urzędnika – Pismo Nowoczesnej Administracji Publicznej”, nr 2.

COOPERATION AND CREATING VALUE BASED ON THE EXAMPLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLAND

Summary: Nowadays standards, regulations, environment, perception through benefits all stimulate the organization's activity. Seeking for new ways of development, organizations create new values by the use of resources. Today's challenge is to create business models, looking more broadly than only on your own organization. The effect of this approach is changing the behavior of the organization and integrating different areas of knowledge and experience. This allows to access the best resources, the latest solutions, regardless of who owns them. The Public-Private Partnership model, based on the cooperation of organizations from the public and business sectors, is used more frequently. Organizations exceed their own resources by creating new value in common activities. In this article, authors indicate the PPP as a new form of value creating. The characteristic elements of cooperation allow for more effective use of opportunities PPP model has to offer.

Keywords: public-private partnership, cooperation, new business models, value creation, innovative public management.