

**Katarzyna Kolud\***

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE  
JAKO FORMA KOOPERACJI PODMIOTU  
PUBLICZNEGO I PARTNERA PRYWATNEGO**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A FORM  
OF CO-OPERATION BETWEEN PUBLIC ENTITY  
AND PRIVATE PARTNER**

**Summary**

*Public-private partnership is becoming more and more popular in a world public policy. It is an agreement between government and the private sector regarding the provision of public services or infrastructure – for financing, designing, construction, management and etc. Bringing the public and private sector together, the government hopes that such partnership will create better value for money for citizens because it is seen as an effective mechanism to combat social exclusion and to enhance local community development.*

**1. Uwagi wstępne**

Partnerstwo publiczno-prywatne należałoby zdefiniować zarówno jako szeroko pojętą współpracę pomiędzy podmiotem publicznym, a partnerem prywatnym, zawiązaną w celu realizacji dobra publicznego (dla wybranych grup społecznych), jak i kooperację opartą o zasady partnerstwa, a mającą na celu wykonanie zadań użyteczności publicznej (dla ogółu społeczeństwa).

Celem badawczym referatu jest zapoznanie czytelnika z formułą PPP i dwoma wybranymi, kluczowymi zagadnieniami składającymi się na nią: poszukiwaniem i wyborem partnera prywatnego oraz niezbędną dokumentacją wymaganą do zgromadzenia i złożenia, by nawiązać współpracę pomiędzy stronami. W końcowej części referatu dokonano przeglądu możliwych do osiągnięcia korzyści, wynikających z zastosowania PPP.

---

\* mgr, Beskidzkie Towarzystwo Edukacyjne, Bielsko-Biała.

Wzrost popularności PPP w Polsce obserwuje się zaledwie od kilku lat, chociaż projekty o charakterze publiczno-prywatnym były już z powodzeniem realizowane wcześniej. To wywołało konieczność usankcjonowania prawnego tego rodzaju inicjatyw, przyczyniając się tym samym do zwiększenia liczby ich realizacji. Ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, art. 2, pkt 1-2) definiuje podmiot publiczny jako jednostkę sektora finansów publicznych (w rozumieniu przepisów o finansach publicznych) lub inną osobę prawną, która została powołana do szczególnego celu, jakim jest zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym (ale nie przemysłowym czy handlowym). Podmioty te winny – wg zapisów wspomnianej ustawy – finansować swoją działalność w ponad 50 %, posiadać połowę udziałów albo akcji lub sprawować nadzór nad organem zarządzającym lub też posiadać prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Podmiotem publicznym są również związki wymienionych podmiotów. Partnerem prywatnym może być natomiast przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny.

Cechami charakteryzującymi PPP są przede wszystkim [por. *Green Paper...* 2004, s. 7-8]:

- metoda finansowania projektu – dodanie funduszy prywatnych do funduszy publicznych,
- długotrwała zależność pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym,
- skupienie podmiotu publicznego na realizacji celów z punktu widzenia interesu publicznego,
- podział zadań i ryzyka pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny – zgodne ze zdolnością każdej ze stron PPP oraz zapewnienie [por. *Wytyczne dotyczące...* 2003, s. 2]:
- dodatkowego kapitału,
- alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania,
- wartości dodanej dla finalnego odbiorcy (najczęściej konsumenta, obywatela),
- optymalizacji w wykorzystywaniu posiadanych zasobów, a także [por. *Partnerstwo publiczno-prywatne...* 2007, s. 13]:
- zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostęp, zapewnienie i świadczenie określonego rodzaju usług,
- aktywna współpraca z sektorem prywatnym w celu efektywnej realizacji przedsięwzięcia.

Zastosowanie PPP zarówno w inicjatywach długo-, jak i krótkookresowych z partnerem prywatnym może przynieść redukcję nakładów i kosztów inwestycyjnych ze strony podmiotu publicznego, gdyż w PPP większość obciążeń finansowych związanych z realizowanym przedsięwzięciem spoczywa na partnerze prywatnym, co z punktu widzenia wielu państw borykających się

z deficytem budżetowym ma istotne znaczenie. Jak się wydaje ta ograniczoność zasobów finansowych postawionych do dyspozycji sektorowi publicznemu jest główną przesłanką nawiązywania i podejmowania współpracy z podmiotem prywatnym w ramach PPP, a celem nadrzędnym - jak pisze Sagalyn - jest wspólne spełnianie ambicji, których zainteresowane podmioty nie byłyby w stanie zrealizować w pojedynkę [Sagalyn 2007, s. 7].

## **2. Poszukiwanie i wybór partnera prywatnego w przedsięwzięciu publiczno- prywatnym**

Zgodnie z przepisami prawnymi obowiązującymi w zakresie PPP, wybór partnera prywatnego może się odbywać wyłącznie w oparciu o kryterium finansowe: najbardziej atrakcyjna cenowo oferta wygrywa (bilans wynagrodzenia). Bardzo ważnym zapisem w Ustawie o PPP jest ten, zamieszczony w art. 6, który podkreśla nie tylko ważność owego bilansu wynagrodzenia, ale i wygrywającą kombinację pozostałych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Warto zwrócić więc uwagę, że optymalnym rozwiązaniem byłaby oferta najtańsza, ale jednocześnie zawierająca w sobie wszystkie pozostałe, pożądane cechy np. wiedzę i doświadczenie partnera prywatnego (dostawcy) na najwyższym poziomie itp. W literaturze opisującej problematykę zawierania umów np. z zakresu outsourcingu nie brak wskazówek związanych z regulacją tej kwestii. Przykładem może być tu klasyfikacja możliwych typów potencjalnych partnerów prywatnych - dostawców - zaproponowana przez Powera, Desouzę, Bonifaziego, którzy wskazują ich dwie grupy: dostawców – ekspertów oraz dostawców dysponujących poszukiwanymi zasobami. Szczególnie interesujący wydaje się podział, który autorzy zaproponowali dla poszukiwania dostawców – ekspertów, wyodrębniając spośród nich [Power, Desouza, Bonifazi 2006, s. 95-98]:

- liderów rynkowych, których wybór z dużym prawdopodobieństwem będzie oznaczał jakość, zaufanie i reputację w trakcie realizacji przedsięwzięcia,
- wschodzące gwiazdy, których wybór z dużym prawdopodobieństwem będzie oznaczał potrzebę zdobycia rynku i odnalezienia na nim strategicznej pozycji przez „wschodzącą gwiazdę”,
- nowicjuszy, których wybór może opierać się na pełnej informacji o tego rodzaju firmie, ale współpracy obciążonej stosunkowo wysokim poziomem ryzyka.

Cook z kolei sugeruje, aby wśród możliwych potencjalnych partnerów prywatnych znaleźli się liderzy rynkowi lub dostawcy, z którymi podmiot publiczny już wcześniej współpracował, a także dostawcy poleceni przez specjalistów z branży [Cook 2003, s. 45-46]. Brown i Wilson proponują przy wskazywaniu możliwych, potencjalnych partnerów zwrócić uwagę na: zrozumienie własnych

potrzeb, przygotowanie listy potencjalnych ekspertów zewnętrznych, porównanie ofert złożonych przez nich i wybór tych najbardziej kompatybilnych z oczekiwaniami, określenie kosztów oraz porównanie kultur organizacyjnych podmiotów zainteresowanych współpracą [Brown, Wilson 2005, s. 113-119].

Literatura proponuje również dodatkowe kryteria oceny, opisujące przyszłego partnera prywatnego, wyodrębniając kwalifikacje „miękkie” (mogą być niemierzalne, charakteryzują indywidualną postawę) i „twarde” (mieralne, możliwe do udokumentowania) [Greaver 1999, s. 173-178]. Wg Greavera wybór dostawcy winien się więc opierać na precyzyjnej charakterystyce jego umiejętności. Przedstawia je Tabela 1.

**Tabela 1.** Pożądane kwalifikacje partnera prywatnego - dostawcy

Pozycja	Rodzaje kwalifikacji	Z przełożeniem na:		
		Dostawcę	Działania	Personel
1	Demonstrowana zdolność do realizacji	X	X	X
2	Doświadczenie w realizacji	X		X
3	Silna pozycja rynkowa	X	X	
4	Efektywność działania	X	X	
5	Wypracowana reputacja biznesowa	X	X	X
6	Udokumentowana satysfakcja klienta	X		X
7	Stabilność finansowa	X		
8	Udokumentowane zdolności zarządcze	X		
9	Podejście do kwestii rozwiązywania problemów	X		X
10	Zaangażowanie w realizację	X		X
11	Zaangażowanie konkretnych zasobów	X		X
12	Zaufanie / Bezpieczeństwo / Poufność			X
13	Pozytywna postawa			X
14	Dopasowanie do kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego	X		X
15	Elastyczność na zmiany (pojawiające się nowe technologie)	X	X	X
16	Świadomość kosztów	X		X
17	Gotowość do dzielenia się wiedzą		X	X
18	Jasna wizja rynku	X		

Źródło: [Greaver, s. 175].

Greaver stworzył rozbudowaną listę kwalifikacji, analizując je głównie pod kątem konieczności zademonstrowania przez partnera współpracującego

umiejętności realizacji powierzonego mu zakresu działań poprzez procesy i zatrudniony personel. Z analizy zawartości Tabeli 1 widać, że różnym kwalifikacjom autor przypisuje różne znaczenie, akcentując wybrane (pozycja 1, 5 i 15), a umniejszając inne (pozycja 7, 8, 12, 13, 18). Zastanawia fakt, dlaczego Greaver nie dostrzega konieczności posiadania doświadczenia w realizacji działań (pozycja 2), silnej pozycji rynkowej, której jednym z komponentów jest wykwalifikowany personel (pozycja 3) oraz efektywności działania, która może być dzięki niemu osiągnięta (pozycja 4).

W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego poszukiwanie i wybór partnera prywatnego ma sformalizowany charakter i przebiega wg ściśle określonych kryteriów jego oceny: zaproponowanego podziału zadań i ryzyk, terminów i wysokości przewidywanych płatności, podziału przyszłych dochodów pomiędzy stronami, stopnia efektywności realizacji przedsięwzięcia, jakości, funkcjonalności, parametrów technicznych oraz innych pokrewnych (por. Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, art. 6.1).

Porównując kryteria kwalifikacyjne stosowane przy wyborze partnera prywatnego proponowane przez literaturę z kryteriami stosowanymi w przypadku PPP, należy zauważyć, że nie ma tu miejsca na jakąkolwiek dowolność w interpretacji pożądanych jego cech, gdyż w obowiązujących PPP aktach prawnych precyzyjnie zapisano, co należy wziąć pod uwagę poszukując i decydując się na wybór konkretnego partnera prywatnego – dostawcy, gwarantując tym samym „społeczną przejrzystość” nawiązywanej współpracy.

### **3. Dokumentacja w podejmowanym partnerstwie publiczno-prywatnym**

Partner prywatny przed sfinalizowaniem umowy o PPP musi przejść przez postępowanie kwalifikacyjne w oparciu o przepisy Ustawy o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm.) oraz inne akty prawne, m.in. Ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi z dnia 9 stycznia 2009 roku (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101, z późn. zm.) czy też Ustawę o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.). W kolejnych etapach partner prywatny wypełnia wymaganą przepisami dokumentację, na którą składają się m.in. (por.: Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.; Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm.):

- wniosek o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w którym wnioskuje o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz przekazuje wymagane w ogłoszeniu dokumenty,
- oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zawierające deklarację o:

- a) uprawnieniach do wykonywania określonej działalności,
- b) posiadanej wiedzy i doświadczeniu,
- c) posiadany potencjał techniczny i personalny,
- d) stanie ekonomicznym i finansowym, który umożliwi realizację przedsięwzięcia,
- e) niepodleganiu wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia,
- f) niekaralności,
- g) wykonaniu w ostatnich latach przedsięwzięcia o podobnym charakterze (np. obiektu budowlanego o zbliżonych parametrach wielkościowych i technicznych),
- h) dysponowaniu osobami zdolnymi do wykonywania przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego (np. kierownika budowy, projektanta itp.),
- oświadczenie o wstępnej koncepcji realizacji przedsięwzięcia, zawierające w szczególności np.:
  - a) propozycję podziału praw i obowiązków w umowie o PPP,
  - b) propozycję wynagrodzenia partnera prywatnego,
  - c) sposób kalkulacji finansowania realizowanego przedsięwzięcia,
  - d) propozycję okresu trwania umowy,
  - e) propozycję wysokości wkładu własnego podmiotu publicznego.

Przedłożenie wymaganej dokumentacji jest punktem wyjścia do wzięcia udziału w postępowaniu, a następnie rozpoczęcia negocjacji z podmiotem publicznym, których zakończenie skutkuje wyborem partnera prywatnego.

Podstawowym dokumentem prawnym, normującym wzajemne zobowiązania podmiotu publicznego i partnera prywatnego w partnerstwie publiczno-prywatnym jest umowa o charakterze cywilnoprawnym. W jej konstrukcji nie może zabraknąć zapisów m.in. o (por. Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, art. 7-8):

- realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego za odpowiednim wynagrodzeniem,
- czynnikach, które mają wpływ na wynagrodzenie dla partnera prywatnego,
- skutkach, karach lub obniżeniu wynagrodzenia dla partnera prywatnego lub spółki za nienależyte wykonanie lub niewykonanie zobowiązania,
- konieczności poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią,
- zobowiązaniu podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego,

- prawie do bieżącej kontroli realizowanego przez partnera prywatnego przedsięwzięcia.

Od precyzyjności zapisów zgromadzonej, przeanalizowanej i przetworzonej dokumentacji uzależniony jest w dużej mierze sukces lub porażka realizowanego przedsięwzięcia.

#### **4. Korzyści wynikające z kooperacji publiczno-prywatnej**

Jak pisze Yescombe, partnerstwo publiczno-prywatne winno być postrzegane na tle trendu Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), niosącego ze sobą korzyści wynikające z decentralizacji władzy wykonawczej, oddzielenia odpowiedzialności za zakup usług publicznych od odpowiedzialności za ich świadczenie, ocenę realizacji usług opartą na wymiernym rezultacie czy wreszcie prywatyzację usług publicznych [Yescombe 2008, s. 36]. Wydaje się, że podstawowymi korzyściami, których oczekuje się po nawiązaniu współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym mogą być m.in.:

- *ekonomiczna i rynkowa wartość dodana* - pojawienie się wartości dodanej w kontekście implementacji PPP spowodowało dostrzeżenie w nim jednej z ważniejszych inicjatyw biznesowych, dającej możliwość koncentracji na tych umiejętnościach podmiotu publicznego i partnera prywatnego, które zapewnią pełne wykorzystanie potencjału i osiągnięcie zadowalającego stopnia efektywności realizowanego przedsięwzięcia przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb interesu publicznego. W przypadku PPP podkreśla się, iż kluczowe znaczenie mają możliwe korzyści (traktowane właśnie jako wartość dodana), najlepiej wyższe od tych, które można byłoby osiągnąć przy realizacji przedsięwzięcia metodą tradycyjną. Jak piszą Lehn i Makhija, ekonomiczna i rynkowa wartość dodana tylko wtedy może przynieść oczekiwane rezultaty, gdy uwzględni koszty kapitału i ryzyka wpisanego w wykonawstwo, a także marketingową analizę i ocenę sytuacji wokół projektu [Lehn, Makhija 1996, s. 34-38]. W literaturze nie brak jednak krytycznych podejść do poglądu wartości dodanej reprezentowanego przez tych autorów [Hamel 1997, s. 70-84];
- *opłacalność* - jako korzyść z PPP powinna być rozumiana jako podejmowanie starań o to, by osiągnąć równowagę pomiędzy jakością a ceną, chociaż podkreśla się, że „opłacalny” nie zawsze jest synonimem „najtańszego”. Opłacalność to także efektywność, redukcja kosztów całkowitych, niezawodność czy też większa wydajność. Każdy z tych składników może być osiągnięty w różnych wymiarach: budowy (stosowane techniki i technologie), czasowym (zgodność z har-

monogramem czasowym), budżetowym (zgodność z harmonogramem finansowym), eksploatacyjnym (realizacja zgodna z kosztorysem, efektywne techniki zarządzania), innowacyjnym [por. *Partnerstwo publiczno-prywatne...* 2007, s. 5-6].

- *korzyści dla budżetu* - według Yescombe to właśnie te korzyści przyczyniły się do wzrostu zainteresowania PPP, gdyż wiążą się one z brakiem konieczności natychmiastowego finansowania przedsięwzięcia przez podmiot (sektor) publiczny, a więc i wymaganego obciążania budżetu publicznego kwotą pieniężną związaną z realizacją projektu [Yescombe 2008, s. 37]. Szczególnie jest to istotne w państwach, które borykają się z wysokim deficytem budżetowym, jako efektem zbyt wysokich wydatków i / lub zbyt niskich wpływów i zwłaszcza wtedy, gdy podejmują decyzję o przystąpieniu do PPP.
- *korzyści skali* - przedsięwzięcie PPP musi opierać się na wewnętrznych i zewnętrznych efektach korzyści skali: lepszym podziale pracy, wyższej sprawności, bardziej efektywnym wykorzystaniu zaplecza technicznego, zatrudnianiu najwyższej klasy specjalistów, dostępie do różnych źródeł kapitału, tworzeniu dogodnych warunków współpracy pomiędzy lokalnymi podmiotami i wpływaniu na rozwój określonego sektora usług w obszarze działania podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

Analizując pozostałe korzyści wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego należy wziąć pod uwagę, że tego rodzaju współpraca niesie ich wiele, ale jednocześnie nie zawsze stanowi najlepsze rozwiązanie dla zaspokojenia wszystkich celów publicznych.

## 5. Uwagi końcowe

W artykule przedstawiono ogólny zarys współpracy podejmowanej na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, zwrócono uwagę na kwestię poszukiwania i wyboru partnera prywatnego, wskazano też wymagane do złożenia dokumenty oraz zapisy umowy zawieranej w PPP, jak również przybliżono podstawowe korzyści wynikające z PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne jest złożonym zagadnieniem, chociażby ze względu na fakt dzielenia przez zainteresowane strony zarówno zadań, jak i ryzyka wynikającego z realizowanego przedsięwzięcia. W artykule nie poruszono zagadnienia związanego z owym ryzykiem, jest to jednak interesujący temat, który autorka w przyszłości przeanalizuje, szczególnie pod kątem stosowanego w PPP jego transferu.

W tej części gospodarki, jaką zajmuje sektor publiczny, powołany do dostarczania dóbr i usług państwu i obywatelom wychodzi się z założenia, że jest to norma (zadanie) przyjęte przez większość państw świata. Na przestrzeni kilku-



nastu ostatnich lat zmianie uległ jednak sposób organizacji procesu dostarczania owych dóbr i usług. Geneza partnerstwa publiczno- prywatnego to przede wszystkim brak środków finansowych na realizację inwestycji zaspokajających potrzeby obywateli i wśród innych determinantów, które wpłynęły na wzrost jego popularności – ten ma decydujące znaczenie. Literatura podkreśla jednak, że bez względu na pilność, wielkość i rodzaj zgłaszanych potrzeb publicznych PPP należy dokładnie ocenić pod kątem projektu, mikro- i makroekonomii, uwarunkowań kraju i korzyści dla społeczeństwa oraz zysków, które być może mogłyby być wyższe dzięki zastosowaniu innej niż PPP metody współpracy.

## Literatura

1. Brown D., Wilson S., *Black Book of Outsourcing. How to manage the changes, challenges and opportunities*, John Wiley & Sons, New Jersey 2005.
2. Cook M. F., *Outsourcing funkcji personalnej*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa 2003.
3. Greaver II M. F., *Strategic Outsourcing*, AMACOM, New York 1999.
4. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela, kwiecień 2004.
5. Hamel G., *Killer strategies*, „Fortune“, Nr 23/1997.
6. Lehn K., Makhija A. K., *EVA & MVA as performance measures and signals for strategic change*, „Strategy & Leadership”, Nr 5/1996.
7. Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego, red. Kornberger-Sokołowska E., Uniwersytet Warszawski, wrzesień 2007.
8. Power M. J., Desouza K. C., Bonifazi C., *The outsourcing handbook. How to implement a successful outsourcing process*, Kogan Page, London 2006.
9. Sagalyn L. B., *Public Private Development*, „Journal of the American Planning Association”, Nr 1/2007.
10. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku* (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).
11. *Ustawa o zamówieniach publicznych* (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.).
12. *Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi z dnia 9 stycznia 2009 roku* (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101, z późn. zm.).

13. *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska. Dyrektoriat Regionalny. Polityka Regionalna, Bruksela, styczeń 2003.
14. Yescombe E. R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer Polska - Oficyna, Kraków 2008.