

*Zbysław Dobrowolski*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## ZDOLNOŚĆ ORGANIZACJI PUBLICZNYCH DO WSPÓŁDZIAŁANIA PUBLICZNO- -PRYWATNEGO

### Abstract

#### **The ability of public organizations for public-private cooperation**

In this paper, on the basis of own research and research of other authors, the attempt has been taken to identify the conditions and the ability of public organizations for public-private cooperation, and ways for its improvement. It was established that the part of local governments did not realize properly the public-private cooperation. For the realization and the co-financing of undertakings by both public entities and private partners, an ignorance of concomitance principles constitutes the serious barrier of public-private cooperation. One should prepare and publish examples of best practices about public-private cooperation.

**Keywords:** public-private cooperation, public interest, risk

### Streszczenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie warunków oraz zdolności organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego, a także sformułowanie kierunkowych propozycji jego doskonalenia. W artykule poddano krytycznej analizie pojęcie partnerstwa prywatno-publicznego, stwierdzając, iż wymaga ono zmiany. Ustalono między innymi, że część gmin nie była należycie przygotowana do realizacji zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego. Poważną barierę w realizacji przedsięwzięć zarówno przez podmioty publiczne, jak i przez i partnerów prywatnych stanowi nieznajomość zasad współdziałania publiczno-prywatnego. Należy opracować i opublikować przykłady dobrych praktyk w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** współdziałanie publiczno-prywatne, interes publiczny, ryzyko

### Wstęp

Organizacje publiczne funkcjonujące we współczesnym turbulentnym otoczeniu, konkurując o zasoby, mogą skutecznie realizować swoje cele między innymi poprzez współdziałanie z pozostałymi organizacjami. Współdziałanie publiczno-prywatne jest instrumentem współpracy pomiędzy organizacjami należącymi

do różnych sektorów w zakresie realizacji zadań publicznych. Owa współpraca organizacji publicznych, ukierunkowanych na realizację interesu publicznego, a także organizacji spoza sektora finansów publicznych, których jednym z celów jest uzyskanie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, od lat jest realizowana w różnych krajach, między innymi w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Włoszech. Polskie doświadczenia w zakresie współdziałania publiczno-prywatnego nadal są niewielkie, choć podstawy prawne określające jego zasady pojawiły się prawie 20 lat temu.

Istnieje wiele problemów badawczych związanych ze współdziałaniem publiczno-prywatnym. Dla przykładu można badać wpływ tego instrumentu na rozwój gospodarczy. Strukturyzując kwestię badawczą, w niniejszym artykule – na podstawie analizy instytucjonalno-prawnej, studiów literatury przedmiotu, badań dokumentów kontrolnych opublikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli – podjęto próbę przeanalizowania, czy organizacje publiczne są przygotowane do współdziałania publiczno-prywatnego.

Celem artykułu jest ustalenie warunków i zdolności organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego, a także sformułowanie kierunkowych propozycji jego doskonalenia. Zakres prowadzonych rozważań obejmuje zagadnienia sprawnego funkcjonowania organizacji publicznych, rozpatrywane z perspektywy nauk o zarządzaniu.

## Współdziałanie publiczno-prywatne w teorii

W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, iż przyczynę współpracy międzyorganizacyjnej generuje potrzeba osiągnięcia celów organizacyjnych w turbulentnym otoczeniu. Benjamin Gomes-Casseres, John Child, David Faulkner, Bruce Barringer, Jeffrey Harrison, John W. Selsky, Barbara Parker zauważają, iż organizacje współpracują z sobą ze względu na brak określonych zasobów, których samodzielnie w określonym czasie i w miejscu nie są w stanie pozyskać [Selsky, Parker, 2005, s. 851, 859], a także, jak stwierdzają Jorg Andriof, Sandra Waddock, John W. Selsky, Barbara Parker, w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej. Stephen Linder postrzega współdziałanie publiczno-prywatne jako narzędzie polityki państwa, sposób przenoszenia na podmioty prywatne ryzyka realizacji zadań publicznych w warunkach niezrównoważonego budżetu. Niektórzy z badaczy (David Osborne, Ted Gaebler) zauważają, iż wpisuje się ono w koncepcję nowego zarządzania publicznego [Selsky, Parker, 2005, s. 851, 859]. Pojawiają się i takie uwagi, iż współdziałanie publiczno-prywatne, oprócz outsourcingu zadań publicznych, jest swoistą prywatyzacją zadań państwa [Faranak, 2004, s. 89].

Wyrażany jest także pogląd (John Dixon, Rhys Dogan, Alexander Kouzmin), że udział podmiotów prywatnych w realizacji przedsięwzięć publicznych wynika z przekonania interesariuszy, iż przedsiębiorstwa powinny w większym stopniu angażować się w sprawy publiczne. Z pewnością zachowania altruistyczne

mogą w pewnym zakresie leżeć u podstaw decyzji o zaangażowaniu się podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych. Należy jednak zauważyć, iż w warunkach konkurencji na dostawy dóbr i usług finansowanych ze środków publicznych budowanie relacji z decydentami poprzez udział we wspólnych zadaniach może być przydatne podczas ubiegania się o inne zamówienia publiczne.

Z punktu widzenia podmiotów publicznych współdziałanie publiczno-prywatne stwarza możliwość zaangażowania dodatkowych środków finansowych partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia, co może prowadzić do ograniczenia wydatków budżetowych. Umożliwia implementację pryncypiów zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym w działalności organizacji publicznych. Zdaniem Komisji Europejskiej sprzyja także lepszej identyfikacji potrzeb i optymalnemu wykorzystaniu zasobów [*Guidelines for Successful...*, 2003, s. 4, 41]. Ten postulat nie musi być spełniony. Współdziałanie publiczno-prywatne nie musi prowadzić do innowacyjności [Richter, 2004, s. 43]. Przeciwnie, może katalizować patologie organizacyjne w sektorze publicznym. Ponadto rozpatrywanie pozytywnych rezultatów współdziałania publiczno-prywatnego wyłącznie przez pryzmat krótkoterminowych skutków ekonomicznych wydaje się zbyt dużym uproszczeniem. Choć w krótkim czasie może wpłynąć na redukcję wydatków budżetowych, to w okresie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat koszty związane z realizacją wspólnego przedsięwzięcia mogą być większe, niż pierwotnie zakładano. Zamortyzowana inwestycja może wymagać znacznych nakładów finansowych w celu odtworzenia środka trwałego.

Paradygmat dotyczący współdziałania publiczno-prywatnego zakłada, że interakcje pomiędzy podmiotami tego współdziałania prowadzą do obopólnych korzyści. Takie założenie wydaje się zbyt optymistyczne. Po pierwsze, współdziałanie publiczno-prywatne może być instrumentem wykorzystywanym do przejęcia majątku publicznego, co wykazała zresztą kontrola NIK (zob. dalsza część niniejszego artykułu). Po drugie, może być używane do budowania wpływów wśród decydentów, skutkujących naruszeniem zasad uczciwej konkurencji (podmiot prywatny może umyślnie ponosić pewne straty przy realizacji wspólnego przedsięwzięcia po to, by w późniejszym okresie wygrywać przetargi dzięki „innemu traktowaniu” przez decydenta). Może prowadzić do zawłaszczenia regulacji [Richter, 2004, s. 46]. Ponadto podmiot prywatny może wykorzystywać realizację przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego w celu prania brudnych pieniędzy. Zagrożenie jest realne, choć brak dostatecznych badań w tym zakresie, potwierdzających skalę tego zjawiska.

W Polsce koncepcja współdziałania publiczno-prywatnego, nazwanego partnerstwem publiczno-prywatnym, pojawiła się na początku transformacji ustrojowo-gospodarczej, a jej podstawy prawne określono początkowo w ustawie z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.), a następnie w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.), w której określono zasady udzielania koncesji na roboty budowlane. W dniu 28 lipca 2005 roku uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420, ze zm.), którą zastą-

piono ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, ze zm.), zwaną w dalszej części niniejszego artykułu – ustawą.

Definicję partnerstwa publiczno-prywatnego w ujęciu przedmiotowym określa artykuł 1 ust. 2 ustawy. Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Podmiotem publicznym, według założeń ustawodawcy, jest jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a także osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w przepisie art. 2 ustawy, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: 1) finansują ją w ponad 50%; 2) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji; 3) sprawują nadzór nad organem zarządzającym; 4) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego; 5) związki podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt. 1 ustawy. Z kolei partnerem prywatnym, według ustawodawcy, jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny.

W szerszym ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne postrzega Tony Bovaird. Jest to współdziałanie podmiotów publicznych z pozostałymi podmiotami, oparte na wzajemnych zobowiązaniach [Bovaird, 2004, s. 200]. Definicja ta wykracza poza przyjęte w polskiej ustawie pojmowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako współdziałania pomiędzy podmiotami publicznymi i przedsiębiorcami. Partnerem współdziałania mogą bowiem być także organizacje pozarządowe.

W polskiej literaturze partnerstwo publiczno-prywatne jest rozumiane jako współdziałanie między organizacją publiczną i organizacją nastawioną na kreowanie zysku, polegające na długoterminowym angażowaniu się prywatnych inwestorów w realizację inwestycji publicznych na zasadach pozwalających lepiej realizować cele publiczne, a jednocześnie gwarantujących osiąganie zysku przez przedsiębiorstwo [Zysnarski, 2003, s. 9–11].

Definicja ta ma charakter deklaracyjny. Jak już stwierdzono, nie zawsze współdziałanie publiczno-prywatne pozwala lepiej realizować cele publiczne. Definicja zawęży także współdziałanie do realizowania inwestycji, co nie jest w pełni zasadne. Wspólne przedsięwzięcie, zgodnie z art. 2 pkt. 4 ustawy, może polegać na realizacji inwestycji. Może jednakże obejmować również remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub realizację innych świadczeń połączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Rozważenia wymaga także samo pojęcie partnerstwa. Podmioty publiczne określają kryteria wyboru ofert i dokonują wyboru partnerów prywatnych, a także, zgodnie z art. 8 ustawy, mają prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Trudno zatem nazywać to partnerstwem, którego cechą jest równość stron.

W podjętej próbie konceptualizacji pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego opowiadam się zatem za zdefiniowaniem go jako dobrowolnego współdziałania podmiotu publicznego oraz innego podmiotu nienależącego do sektora finansów publicznych, opartego na wzajemnych zobowiązaniach.

W definicji tej przyjmuję *implicite*, że współdziałanie oznacza zachodzące pomiędzy podmiotami różnego rodzaju powiązania, które dążą do realizacji wspólnego celu [Kožuch, 2011, s. 222]. Jest to zatem uzgodnione podejmowanie działań w określonym czasie i w miejscu, zmierzające do realizacji wyznaczonych celów: wspólnej realizacji planowanego przedsięwzięcia, uzyskania zakładanych celów publicznych, a także osiągnięcia zysku w przypadku partnerów prywatnych.

O ile podział zadań nie budzi wątpliwości – w przypadku podmiotów publicznych powinien zmierzać do aktywnego włączenia się w realizację przedsięwzięć, a nie tylko ograniczenia działalności do odbioru zadań wykonanych przez prywatnego partnera – o tyle doprecyzowania wymaga pojęcie ryzyka, tym bardziej iż ustawa go nie definiuje. Ryzyko jest definiowane między innymi jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości oraz związanych z każdą z nich potencjalnych korzyści i kosztów jest znana tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem [Griffin, 2004, s. 285]. Ryzyko można także zdefiniować jako stopień niepewności co do sposobu określenia celów, ich realizacji oraz oceny.

Wśród rodzajów ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach współdziałania publiczno-prywatnego należy wymienić ryzyko inwestycyjne, w tym ryzyko rozpoczęcia i prowadzenia działalności. Na poziom tego ryzyka wpływają czynniki polityczne, na przykład brak zainteresowania obecnych i przyszłych decydentów implementowaniem w praktyce idei współdziałania publiczno-prywatnego. Na poziom ryzyka inwestycyjnego wpływają także czynniki ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Wśród czynników prawnych należy wymienić: częstotliwość i nieprzewidywalność zmian przepisów prawnych, poziom przejrzystości systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów podatkowych oraz prawa pracy. Istotne znaczenie mają także przepisy określające wymagania w zakresie ochrony środowiska, w tym wynikające z konieczności implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań prawnych przyjętych w Unii Europejskiej. Na ryzyko inwestycyjne wpływają czynniki infrastrukturalne, a wśród nich infrastruktura komunikacyjna, zgodność planów sieci energetycznych, wodnych, kanalizacyjnych z rzeczywistym ich rozmieszczeniem. Równie istotne są czynniki społeczne, takie jak między innymi wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może się przejawiać brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Kolejna grupa czynników wpływających na poziom ryzyka inwestycyjnego to możliwość wyboru nierzetelnego partnera, zastosowanie nieprawidłowych rozwiązań projektowych, niewłaściwej technologii. Dostarczenie zakontraktowanej liczby usług może być niemożliwe, na przykład z powodu zdarzeń pogodowych. Usługi mogą

być świadczone poniżej ustalonej jakości. Niestabilność popytu, w szczególności wynikająca z pojawienia się konkurencji, zmiany cen, niestabilność poboru opłat także mogą wpływać na poziom omawianego ryzyka. Ryzyko strategiczne wynika z niedostosowania strategii do warunków otoczenia lub zmian zachodzących wewnątrz organizacji. Ryzyko właścicieli obrazuje wpływ realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego na ryzyko zainwestowanego przez właścicieli kapitału [*Leksykon Zarządzania*, 2004, s. 503–505; Skoczyński, 2011, s. 1–5].

Tę typologię należy uzupełnić o ryzyko korupcji (pojmowanej jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści), która może wystąpić na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego. Korupcję można także definiować jako wykorzystanie zaufania publicznego dla własnych korzyści [Kozuch, Dobrowolski, 2014, s. 122]. Ryzyko korupcji dotyczy zarówno przedstawicieli organizacji publicznych, jak i partnerów prywatnych, a skutki korupcji wykraczają poza realizację określonego przedsięwzięcia. Podmioty realizujące przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego powinny dokonać podziału ryzyka związanego z nieskutecznym przeciwdziałaniem, detekcją, a także brakiem lub nienależytym informowaniem organów ochrony prawnej o zaistnieniu korupcji. Każdy etap współdziałania podmiotu publicznego z podmiotami prywatnymi i skutki tego współdziałania powinny być analizowane poprzez pryzmat zapewnienia interesu publicznego.

Przedmiotem współdziałania publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, dla którego jednym z celów jest osiągnięcie maksymalnego zysku. W takich warunkach prawidłowe współdziałanie wymaga precyzyjnego określenia praw i obowiązków w umowach. Równie istotne są także instytucje nieformalne, równowaga i ład instytucjonalny.

Warunkiem współdziałania publiczno-prywatnego jest zaufanie pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym i społecznością. Determinuje ono gotowość interesariuszy do współpracy. Podmioty publiczne powinny swoimi działaniami kreować zaufanie publiczne. Przezrystość działań, uwzględnienie wymogów wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), dokonywanie oceny wspólnych przedsięwzięć nie tylko poprzez pryzmat rachunku ekonomicznego, ale także z punktu widzenia interesu publicznego oraz rozliczalność decydentów są warunkami *sine qua non* kreowania zaufania publicznego.

## Praktyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego

Pomimo wielu lat funkcjonowania norm prawnych umożliwiających realizację zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego w Polsce, liczba zawartych umów nie jest znacząca. Z prowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki bazy projektów współdziałania publiczno-prywatnego wynika, że do 30 kwiet-

nia 2013 roku zarejestrowano 35 projektów planowanych, realizowanych oraz zakończonych. Największą popularnością cieszyły się projekty sportowo-rekreacyjne (6 zawartych umów), usługi użyteczności publicznej: wodno-kanalizacyjne i ciepłownicze (5 zawartych umów), energetyki (5 zawartych umów) oraz ochrony zdrowia i parkingów (po 4 zawarte umowy).

Według stanu na dzień 30 września 2013 roku zawarto 58 umów (w tym 1 w 2009, 5 w 2010, 18 w 2011, 15 w 2012 oraz 9 w 2013 roku). Współdziałanie publiczno-prywatne może obejmować tzw. projekty hybrydowe. Są one realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem środków finansowych z Unii Europejskiej. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią uzupełnienie finansowania prywatnego. W ramach 12 programów perspektywy finansowej 2007–2013 funkcjonuje 21 projektów hybrydowych o łącznej wartości 4 mld 138 mln zł. W przypadku 17 z 21 projektów o wartości 3,8 mld zł podpisano umowy o dofinansowanie. Kolejne 3 projekty (o wartości 286 mln zł), z uwagi na brak decyzji dotyczącej przyznania dofinansowania, są obecnie w fazie koncepcyjnej lub w trakcie pozyskania środków i są planowane do realizacji w ramach trzech programów regionalnych województw mazowieckiego, śląskiego oraz pomorskiego. Dziesięć projektów (z 18) o wartości 2,8 mld zł dotyczy zadań realizowanych w sektorze telekomunikacyjnym. Mają, według założeń, służyć osiągnięciu celów zakładanych w Programie Rozwoju Polski Wschodniej oraz w Programach Regionalnych Województwa Wielkopolskiego, Dolnośląskiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Śląskiego. Pozostałe osiem projektów (z 18) o wartości 991 mln zł z podpisanymi umowami o dofinansowanie obejmuje pięć różnych sektorów: gospodarki odpadami, rewitalizacji, innowacji, sportu i rekreacji oraz efektywności energetycznej. Projekty uzyskały dofinansowanie w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko oraz regionalnych programów województwa pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego i lubuskiego [Baza projektów..., 2014].

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki kontroli 22 podmiotów publicznych, które inicjowały i podejmowały działania w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, w tym 18 jednostek samorządu terytorialnego, szpitala, uczelni, przedsiębiorstwa spółki oraz centralnego organu administracji rządowej. W 12 przypadkach pozytywnie oceniono podejmowane działania. W 4 przypadkach ujawniono nieprawidłowości, a w pozostałych 4 przypadkach oceniono negatywnie działalność podmiotów publicznych w kontrolowanym zakresie. W 1 przypadku pozytywnie oceniono przygotowanie i realizację przedsięwzięć w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, negatywnie zaś dopuszczenie do sytuacji, w której niemożliwe stało się dochodzenie na drodze sądowej roszczeń z tytułu kary umownej za opóźnienia w realizacji umowy koncesyjnej.

Choć kontrola dotyczyła głównie formalnych aspektów współdziałania publiczno-prywatnego i nie objęła wszystkich realizowanych umów, to na podstawie jej wyników można sformułować uogólnienie, iż w przeciwieństwie do organizacji państwowych część gmin nie była należycie przygotowana do realizacji zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego [Najwyższa Izba Kontroli, 2012]. I tak na przykład wskutek błędów na etapie formalizowania zasad współ-

pracy jedna z gmin została współnikiem mniejszościowym w spółce, przez co miała ograniczony wpływ na jej działalność oraz utraciła kontrolę nad majątkiem gminnym, który wniosła do spółki w postaci aportu. W kolejnym przypadku na partnera przedsięwzięcia wybrano podmiot niedysponujący odpowiednimi środkami finansowymi i doświadczeniem. Ponadto bezzasadnie wypłacono koncesjonariuszowi kwotę 7,6 mln zł na opracowanie koncepcji architektoniczno-prze-strzennej i projektu budowlanego. W innym przypadku władze samorządowe uzasadniały brak realizacji przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego niewielkim potencjałem ekonomicznym partnerów prywatnych, dla których kilkudziesięcioletni okres związania się umowami z gminą był postrzegany jako nadmiernie ryzykowny. Tymczasem niewielkie zainteresowanie przedsiębiorców wynikało z ich trafnej oceny nienależytego przygotowania się gminy do realizacji planowanej inwestycji. Teren przewidziany przez gminę na przedsięwzięcie inwestycyjne był nieprzydatny z punktu widzenia partnera prywatnego, a ponadto nieuregulowany pozostawał jego stan prawny [Najwyższa Izba Kontroli, 2012]. W świetle tych ustaleń kontroli NIK należy sformułować uogólnienie, iż niektóre gminy nie w pełni oszacowały ryzyko własnej działalności, w tym w ramach kontroli zarządczej.

Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój współdziałania publiczno-prywatnego w Polsce stanowiła przedmiot badań prowadzonych przez Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz. Z badań ankietowych wynika, iż jedną z głównych przyczyn niskiego zaangażowania organizacji publicznych we współdziałanie publiczno-prywatne był brak środków finansowych. Wskazywano także na nieprzygotowanie do tego typu przedsięwzięć, wynikające z braku odpowiednich kwalifikacji pracowników organizacji publicznych. W niektórych przypadkach argumentem przemawiającym za niepodejmowaniem działań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego była obawa przed kontrolą instytucjonalną [Ocena..., 2013, s. 105]. Wskazywano również na niechęć do wdrażania projektów z powodu długotrwałej, kosztownej, zdaniem przedstawicieli organizacji publicznych, procedury, która nie gwarantuje zainteresowania partnerów prywatnych i nie skutkuje zawarciem umowy. 17% ogółu ankietowanych przedstawicieli organizacji publicznych nieposiadających żadnych doświadczeń w realizacji zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego (badanie obejmowało 470 podmiotów, w tym 320 nieposiadających żadnych doświadczeń z realizacji zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego) wskazało na brak wiarygodności partnerów prywatnych, a prawie 15% – na brak jakiegokolwiek wiedzy o takim współdziałaniu. Ponad 25% ankietowanych obawiało się, iż współpraca z partnerami prywatnymi w ramach współdziałania publiczno-prywatnego będzie generowała podejrzenia o korupcję [Ocena..., 2013, s. 107]. Z badań wynika zatem, iż poziom zaufania kierownictwa organizacji publicznych do otoczenia był niewielki. Duże było natomiast przekonanie o oportuniźmie stron kontraktu, który wskazywał Oliver E. Williamson. W istocie formuła współdziałania z partnerami prywatnymi nie była postrzegana jako szansa



na wzbogacenie doświadczeń w zakresie zarządzania o rozwiązania przyjęte w sektorze prywatnym, lecz głównie jako narzędzie pozyskania środków finansowych na lokalne przedsięwzięcia.

## Kierunkowe propozycje doskonalenia warunków i zdolności organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego

Rozwiązaniem, które mogłoby się przyczynić do wzrostu zainteresowania realizacją zadań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, może być wsparcie finansowe państwa, w szczególności na etapie przygotowania projektów przedsięwzięć. Taki postulat wynika także z badań prowadzonych przez Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz [*Ocena...*, 2013, s. 107]. Niepełną znajomość procedury, szans i zagrożeń płynących ze współdziałania publiczno-prywatnego może zniwelować lepszy dostęp zarówno przedstawicieli organizacji publicznych, jak i partnerów prywatnych do informacji o zasadach współdziałania. Warto zastanowić się nad opracowaniem i opublikowaniem standardów, dobrych praktyk, wzorów postępowania w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, oraz nad precyzyjnym określeniem ryzyka korupcji. Tego typu przedsięwzięcia oraz przejrzystość, rozliczalność decyzji powinny skutecznie niwelować obawy przed wspólną realizacją zadań [*Ocena...*, 2013].

O powodzeniu przyszłego współdziałania publiczno-prywatnego przesądza prawidłowy wybór partnera prywatnego przez organizację publiczną. Niezbędne jest gruntowne przeanalizowanie sytuacji prawnej i finansowej oraz dotychczasowych osiągnięć partnera. Wzajemne zrozumienie odmienności zakładanych celów (realizacji interesu publicznego i zysku) sprzyja kreowaniu wzajemnego zaufania i jest warunkiem *sine qua non* powodzenia wspólnego przedsięwzięcia.

## Podsumowanie

W Polsce wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym określa się mianem partnerstwa publiczno-prywatnego. Taka definicja zawęża współpracę podmiotu publicznego z partnerami prywatnymi wyłącznie do przedsiębiorców. Trudno też zaakceptować, iż jest to partnerstwo. Istnieje bowiem nierównowaga pomiędzy współpracującymi z sobą podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi. Dlatego też bardziej adekwatne od pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest współdziałanie publiczno-prywatne, które definiujemy jako dobrowolne współdziałanie podmiotu publicznego oraz innego podmiotu nienależącego do sektora finansów publicznych, oparte na wzajemnych zobowiązaniach.

W przeciwieństwie do szpitala, uczelni, przedsiębiorstwa spółki oraz centralnego organu administracji rządowej, część jednostek samorządu terytorialnego nie była należycie przygotowana do współdziałania publiczno-prywatnego. Dochowanie należytej staranności na etapie wyboru partnera prywatnego i przy ustalaniu warunków umowy przeciwdziała sytuacji, w której w realizacji wspólnego przedsięwzięcia nie uwzględnia interesu publicznego.

Warunkiem współdziałania publiczno-prywatnego jest istnienie zaufania pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym i społeczeństwem. Sprzyja temu podział ryzyka korupcji. Ryzyko definiuję jako stopień niepewności co do sposobu określenia celów, ich realizacji oraz oceny. Z kolei korupcja to zjawisko polegające na wykorzystaniu zaufania interesariuszy dla własnych korzyści.

Uwzględniając, iż wspólne przedsięwzięcia powinny być podejmowane w interesie publicznym, kryteria oceny ofert stosowane przez podmiot publiczny przy wyborze partnera prywatnego powinny uwzględniać nie tylko rachunek ekonomiczny, ale także względy społeczne.

Rozważania te nie są próbą sformułowania nowego paradygmatu. Mają na celu wskazanie pożądanego kierunku zmian w planowaniu i realizacji przedsięwzięć w ramach współdziałania publiczno-prywatnego.

## Literatura

- Baza projektów hybrydowych 2007–2013* (2014), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Bovaird T. (2004), *Public-private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 70(2).
- Faranak M. (2004), *Public-private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development*, „Journal of Planning Education and Research”, vol. 24(1).
- Griffin R.W. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Guidelines for Successful Public-Private-Partnership* (2003), European Commission Directorate General Regional Policy, Bruksela.
- Kożuch B. (2011), *Nauka o organizacji*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
- Kożuch B., Dobrowolski Z. (2014), *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt Am Main.
- Leksykon zarządzania* (2004), Difin, Warszawa.
- KGP-4110-01-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-04/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-03/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-06/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-07/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-05/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- KGP-4101-01-00/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – DGSPiP, Warszawa.
- LWR-4101-13-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LWR, Wrocław.

- LWR-4101-13-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LWR, Wrocław.
- LOL-4101-09-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LOL, Olsztyn.
- LOL-4101-12-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LOL, Olsztyn.
- LLU-4101-08-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LLU, Lublin.
- LLU-4101-08-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LLU, Lublin.
- LKR-4101-08-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LKR, Kraków.
- LKR-4101-08-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LKR, Kraków.
- LKA-4101-12-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LKA, Katowice.
- LKA-4101-12-03/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LKA, Katowice.
- LKA-4101-12-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LKA, Katowice.
- LGD-4101-007-02/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LGD, Gdańsk.
- LGD-4101-007-03/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LGD, Gdańsk.
- LGD-4101-007-01/2012* (2012), Najwyższa Izba Kontroli – LGD, Gdańsk.
- Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* (2013), Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa.
- Richter J. (2004), *Public-private Partnerships for Health: A Trend with No Alternatives?*, „Development”, vol. 47(2).
- Selsky J.W., Parker B. (2005), *Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice*, „Journal of Management”, vol. 31(6).
- Skoczyński T. (2011), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zysnarski J. (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk.